Das Pflegekind

in seinen öffentlich rechtlichen Beziehungen unter besonderer Berücksichtigung der württembergischen Verhältnisse

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen
Rechtswissenschaftliche Abteilung

Vorgelegt von

Elsbeth Bäuerle

Druck von Wilhelm Heppeler in Stuttgart
1933

Dekan: Professor Dr. Stoll
Berichterstatter: Professor Dr. von Köhler
Tag der mündlichen Prüfung: 12. Mai 1933

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen Eltern

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550010_0144

Inhaltsübersicht

I. Teil
Abgrenzung der Aufgabe — Seite
Methode und Sinn der Darstellung 9

II. Teil
Überblick über die älteste Zeit und das Mittelalter 13

III. Teil
Die Reformationszeit und ihre Auswirkung auf die Gesetzgebung bis zur Blütezeit des Pietismus und der Zeit der Aufklärung 18

IV. Teil
Pietismus und Aufklärung im 18. Jahrhundert
Das Waisenhaus 24

V. Teil
Das 19. Jahrhundert, insbesondere die Tätigkeit der Zentralleitung für Wohltätigkeit in Württemberg 33

VI. Teil
Die neuere Entwicklung bis zum Kost- und Pflegekindergesetz 50

VII. Teil
Vom Kost- und Pflegekindergesetz bis zum Jugendamtsgesetz 57

VIII. Teil
Das württembergische Jugendamtsgesetz und das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz 69

IX. Teil
Rückblick und Ausblick 88

Literatur

Baath, B. A., Verordnung über die Fürsorgepflicht. 8. Aufl. Berlin 1930.

Bäumer, Hartmann, Becker, Kommentar zum RJWG.

Beeking, Joseph, Grundriß der Kinder- u. Jugendfürsorge. Freibg. 1929.

Behrend, Franz, Das Reichsgesetz über Jugendwohlfahrt. München 1925.

Blaum, Kurt, Die Jugendwohlfahrt. Leipzig 1921.

Blaum, Riebesell, Storch, RJWG. Mannheim 1923.

Bücking, Gerhard, Die Rechtsstellung der unehelichen Kinder im Mittelalter und in der heutigen Reformbewegung. Breslau 1920.

Burgdörfer, Friedrich, Volk ohne Jugend. Berlin 1932.

Calwer Verlagsverein, Württembergische Kirchengeschichte.

Cordier, Leopold, Evangelische Jugendwohlfahrt, Ein Quellenbuch. Schwerin 1929.

Dresel, Ernst Gerhard, Soziale Fürsorge. Berlin 1918.

Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. 1928.

Francke, August Hermann's pädagogische Schriften, nebst Darstellung seines Lebens. Herausgeg. von G. Kramer. 1876.

Friedeberg-Polligkeit, Das RJWG., Kommentar. 2. Aufl. Berlin 1930.

Friedeberg-Polligkeit, Landesrechtliche Ausführungsbestimmungen zum RJWG. Berlin 1930.

Gaius, Institutionum Commentarii Quattuor. Leipzig 1928.

Geyer, Maria, Die Zentralleitung für Wohltätigkeit in Württ. Maschinenschriftl. Diss. Tübingen 1924.

Gentzke, Arnold, Die Stellung der Pflegekinder nach bürgerlichem und öffentlichem Recht. Diss., Rostock 1927.

Gérando, Joseph Marie de, La Bienfaisance Publique. Paris 1839. Bd. II.

Goeze, Wilhelm, Grundriß der Wohlfahrtskunde. Berlin 1922.

Hartmann, Joh. Georg, Gesetze des Herzogtums Wirtemberg. 2. Teil. Stuttgart 1792.

Heyner, Eduard, Das Rechtsverhältnis der Pflegekindschaft. Hallenser Diss. 1908.

Jäger, Carl, Ulms Verfassungs-, bürgerliches und kommerzielles Leben im Mittelalter. Stuttgart 1831.

Jörs, Paul, Römisches Recht. Berlin 1927.

Kautt, Wilhelm, Entwicklungslinien der privaten Jugendfürsorge, mit bes. Berücksichtigung Württembergs. Maschinenschriftl. Diss., Tübingen 1924.

Klumker, Wilhelm, Art. Kinderfürsorge im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, von Elster, Weber, Wieser. 4. Aufl. 1923.

Klumker und Spann, Die Bedeutung der Berufsvormundschaft für den Schutz der unehelichen Kinder. Dresden 1905.

Köhler, Ludwig, Das württembergische Gewerberecht von 1805 bis 1870. Tübingen 1891.
Kramer, Gustav, A. H. Francke, ein Lebensbild. 1880.
Laarmann, Maria, Die Neuordnung der Fürsorgeerziehung in Württemberg. Maschinenschrift. Diss., Tübingen 1920.
Lempp, Eduard, Geschichte des Stuttgarter Waisenhauses. Stuttgart 1910.
Luther, Martin, An die Ratsherrn aller Städte deutscher Nation, daß sie deutsche Schulen aufrichten und halten sollen. 1524.
Lotze, Reinhold, Volkstod. Stuttgart 1932.
Mutheſius, Fürsorgerecht (in der Kohlrausch-Kaskelschen Enzyklopädie, Bd. 31 b).
Peſtalozzi, Heinrich, Sämtl. Werke. Herausgeg. von Buchau, Spranger, Stettbacher. Berlin 1927.
Pfaff, Karl, Geschichte der Stadt Stuttgart.
Planck, Das Bürgerl. Gesetzbuch, Bd. VI, Einführungsgesetz. 3. Aufl.
Ratzinger, Georg, Geschichte der kirchlichen Armenpflege. Freiburg 1868.
Reicher, Heinrich, Die Theorie der Verwahrlosung und das System der Ersatzerziehung. Wien 1908.
Rehm, Max, Das Kind in der Gesellschaft. 1925.
Reyscher, Daniel Ludwig, Vollständige Sammlung der württembergischen Gesetze.
Reyscher, Friedrich Christian, Die Wirksamkeit und Behandlung der Kirchenkonvente und Gemeindesittengerichte, der Verwaltung der Stiftungen und des Armenwesens in Württemberg. Reutlingen 1826.
Reyscher, Christian Friedrich, Ueber Stiftungen und Wohltätigkeitsanstalten in Württemberg. Reutlingen 1819.
Rousseeu, Emile ou de l'Education.
Scharpff-Haller, Handbuch des Armenrechts. 2. Aufl. Stuttgart 1909.
Schicker, Das Polizeistrafrecht und Polizeistrafverfahren im Königreich Württemberg. 2. Aufl. 1887.
Schmidlin, J. G., Orts- und Bezirkserziehungshäuser für verwahrloste Kinder im Königreich Württemberg. Stuttgart 1828.
Schmidlin, J. G., Ueber öffentliche Kindererziehungsanstalten überhaupt und insbesondere in Württ. Stuttgart 1821.
Schmidt, E., Württembergisches Jugendwohlfahrtsrecht. Stuttgart 1929.
Schmidt, Hermann, Die innere Mission in Württemberg. Hamburg 1879.
Spann, Othmar, Die Erweiterung der Sozialpolitik durch die Berufsvormundschaft. Tübingen 1912.
Spann, Othmar, Die Lage und das Schicksal der unehelichen Kinder. Vorträge der Gehe-Stiftung z. Dresden, Bd. I. Leipzig 1909.
Stälin, Christoph Friedrich, Württembergische Geschichte.
Studders, Herbert, Das Taube'sche System der Ziehkinderüberwachung in Leipzig, Diss., Stuttgart 1919.
Schwabenspiegel, Der, oder schwäbisches Land- und Lehenrechtbuch, nach einer Rezension vom Jahr 1287 mit späteren Zusätzen. Herausgeg. von D. Fl. A. Freiherr von Laßberg. Tübingen 1840.

Thieringer, Karl, Die soziale Bedeutung der Säuglingsheime mit bes. Berücksichtigung der württembergischen. Med. Diss., Tübingen 1920.
Thiersch, Chr. J. Zellers Leben, Bd. I.
Völter, Ludwig, Geschichte und Statistik der Rettungsanstalten für arme verwahrloste Kinder in Württ. 1845.
Weisser, C. F. von, Das Verwaltungsedikt für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen im Königreiche Württemberg. Stuttgart 1844.
Weyl, Richard, Das deutsche Jugendrecht. Leipzig 1927.
Wurster, Paul, Die Lehre von der Inneren Mission. Berlin 1895.
Jugendämter als Träger der öffentlichen Fürsorge im Reich. Bericht über die Verhandlung des deutschen Jugendfürsorgetags am 20./21. September 1918 in Berlin. Berlin 1919.

Fortlaufende Veröffentlichungen

Amtsblatt des Ministeriums des Innern in Württemberg.
Berichte des Stuttgarter Frauenvereins zur Versorgung unehelicher Kinder, später
Württ. Frauenverein für hilfsbedürftige Kinder.
Blätter der Zentralleitung für Wohltätigkeit in Württemberg (früher Blätter für das Armenwesen).
Entscheidungen des Bundesamts für das Heimatwesen.
Entscheidung des Reichsgerichts in Strafsachen.
Rechenschaftsberichte des Landesverbands für Jugendfürsorge.
Regierungsblatt für Württemberg.
Reichsgesetzblatt.
Die Spruchpraxis, Kohlhammer, Stuttgart.
Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt.
Protokolle und Beilagen der Verhandlungen des Württ. Landtags und des Reichstags.

I. Teil

Abgrenzung der Aufgabe
Methode und Sinn der Darstellung

„Pflegekinder sind Kinder unter 14 Jahren, die sich dauernd oder nur für einen Teil des Tages, jedoch regelmäßig, in fremder Pflege befinden." So lautet § 19 des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes (RJWG.) vom 9. 7. 1922. § 20 des RJWG. bestimmt: „Wer ein Pflegekind aufnimmt, bedarf dazu der vorherigen Erlaubnis des Jugendamts."

Diese für das geltende Recht grundlegende Bestimmung, ist das Ende einer langen Entwicklung, die aufzuzeigen Aufgabe dieser Arbeit sein wird. Eine solche klare und eindeutige Bestimmung — von der allerdings selbst wieder im RJWG. Ausnahmen gemacht sind, die jedoch nicht in diesem Zusammenhang zu nennen sind — kann aber für die Aufgabe, die darin besteht, gerade zu erforschen, wie es zu dem heute geltenden Recht gekommen ist, nicht genügen.

Wenn die Arbeit dartun will, in welcher Weise sich die Oeffentlichkeit — bewußt steht hier „die Oeffentlichkeit" und nicht „der Staat" — um die Pflegekinder gekümmert hat, so ist es nötig, eine Bestimmung des Begriffs zu wählen, die eine weitumfassende ist. Denn die Geschichte zeigt, daß es zwar eigentliche „Pflegekinder"-Verordnungen und -Gesetze erst seit dem 18. Jahrhundert gibt, die Kategorie „Pflegekind" aber wesentlich älter ist. Andererseits darf der Begriff nicht zu weit sein, weil das Ziel der Arbeit dahingeht: hinzuführen zu dem heute geltenden Recht mit seiner engen Begrenzung des besonderen Schutzes für „Pflegekinder" im Sinn des RJWG.

Wir formulieren deshalb: Es soll grundsätzlich das beachtet werden, was im Lauf der Jahrhunderte getan wurde für solche Kinder, die deshalb des öffentlichen Schutzes bedürftig waren, weil sie von ihren Eltern (oder doch einem Elternteil) nicht oder nicht richtig in Pflege gehalten und erzogen wurden.

Die Kinder, die auf diese Weise in unsere Untersuchung einbezogen werden, sind mehr und zum Teil andere, als die, die das RJWG. meint. Es sind *mehr*, weil die Altersgrenze von 14 Jahren nicht eingeschaltet ist. Notwendig ist diese Erweiterung deshalb, weil eine solche feste Grenze für den Schutz und, wie das RJWG. annimmt, die Schutzbedürftigkeit, bei den meisten der für die frühere Zeit in Be-

tracht kommenden Maßnahmen zum Schutz der Kinder nicht gezogen ist. Insofern muß freilich doch eine Einschränkung gemacht werden, als alles das aus dem Rahmen der Betrachtung gelassen werden soll, was lediglich zum Schutz und zur Förderung von Jugendlichen über 14 Jahren bestimmt ist. So wird z. B. die Lehrstellenvermittlung, die die Waisenhäuser und überhaupt die Erziehungsanstalten, sich mit zur Aufgabe gemacht haben, nur gestreift werden. Andere Kinder fallen unter die Behandlung, insofern für einen großen Teil der zu betrachtenden Zeit eine klare Scheidung nicht möglich ist zwischen Anordnungen, die solche Kinder schützen sollen, die bei Fremden untergebracht sind, und Anordnungen, die die Kinder vor ihren eigenen, zur Erziehung unfähigen Eltern bewahren wollen. Indes wird auch hier zu beachten sein, daß alles das außer Betracht bleibt, was bloß den Kindern innerhalb der eigenen Familie, etwa aus Gründen der öffentlichen Gesundheitspflege, kraft behördlicher Anordnung zugute kommen soll, oder was von solchen Schutzmaßnahmen für alle Kinder, unabhängig davon, wo sie verpflegt und erzogen werden, gilt. Einzubeziehen sind wiederum diejenigen Versuche, die darauf ausgehen, die Kinder unfähigen Eltern wegzunehmen, die sie damit also erst zu eigentlichen „Pflegekindern" machen, dadurch, daß nun eine Verbringung in fremde Pflege notwendig wird.

Von den „öffentlich-rechtlichen Beziehungen" der Pflegekinder soll gesprochen werden. Auch dieser Begriff ist zu klären, und einzuschränken nach der einen, auszuweiten nach der andern Seite. Zunächst die Einschränkung: Es sollen nicht alle die Punkte aufgezeigt werden, in denen das Pflegekind in irgendwelchen öffentlich-rechtlichen Beziehungen steht, sondern es handelt sich lediglich um die Beziehungen, in denen das Pflegekind kraft seiner besonderen Schutzwürdigkeit zur öffentlichen Gewalt steht, wesentlich also um das, was wir heute mit der Ueberschrift des 3. Abschnitts des RJWG. „Schutz der Pflegekinder" nennen können. Es fallen deshalb alle die Bestimmungen, insbesondere des geltenden Rechts, weg, die das Pflegekind als zur Familie der Pflegeeltern gehörend ansehen, und ihm deshalb eine besondere Stellung einräumen. (Z. B. StGB. § 54, AVAVG. § 103, II). Diese Bestimmungen dienen nicht in erster Linie, worauf es hier ankommt, dem Kind, sondern der Pflegefamilie. Auch die zum Schutz der Kinderarbeit erlassenen Gesetze fallen aus dem Rahmen der Arbeit heraus, da sie für jedes Kind bis zu einem gewissen Alter gleichermaßen gelten. — Die Ausweitung aber ist wieder aus historischen Gründen notwendig. Es werden eingehend zu untersuchen sein nicht nur alle die vom Staat oder von anderen öffentlichen Verwaltungskörpern ausgehenden Maßnahmen, sondern auch solche von privater oder nur „halbamtlicher" Stelle. Gerade das zeichnet die Entwicklung zum gesetzlichen Pflegekinderschutz aus, daß fast alle wesentlichen Anstöße, und alle wichtigen Neuerungen nicht vom Staat ausgingen, sondern daß der Staat mit seiner Gesetzgebung

erst, meist in großem Abstand, nachfolgte. Es ist hier nicht der Ort, Beispiele anzuführen, alle folgenden Abschnitte sind solche. Aber es muß schon jetzt darauf hingewiesen werden, daß hier nicht eine Geschichte der Rechtsentwicklung allein gegeben werden kann, sondern daß gerade hier sich auffallend deutlich zeigt, wie eng verflochten staatliche Gesetzgebung und Geisteshaltung miteinander sind. Die Entwicklung des Pflegekinderschutzes ist gleichzeitig beispielhaft für die Vorsicht, die der Staat übt, ehe er mit seiner Gesetzgebung eingreift, und andererseits dafür, wie stark sich auch auf einem relativ begrenzten Gebiet das Wirken einzelner Persönlichkeiten abhebt. Karl der Große, Herzog Christoph und König Friedrich von Württemberg mögen als Beispiele auf staatlicher Seite dienen, Luther, A. H. Francke, Pestalozzi auf geistesgeschichtlicher Seite.

Wenn also einerseits nicht haltgemacht werden kann bei der rein staatlichen Tätigkeit, so darf andrerseits nicht vergessen werden, daß es sich um die öffentlich-rechtlichen Beziehungen der Pflegekinder handelt. Deshalb müssen die Arbeiten von religiöser, kirchlicher, philanthropischer Seite, soweit sie für die Haltung der öffentlichen Gewalt maßgebend geworden sind, zwar untersucht werden, sie dürfen es aber auch nur insoweit. Die Berechtigung dafür, daß eine Bewegung, ein Versuch, auf dem Gebiet des Pflegekinderwesens neue Wege zu gehen, im Rahmen dieser Untersuchung genannt wird, ist also nicht an ihrem Ausgangs-, sondern an ihrem Endpunkt zu suchen: dort, wo sie einwirkt auf die Gestaltung dieses Gebiets durch die öffentliche Gesetzgebung und Verwaltung.

Der Unterschied in der Betrachtungsweise gegenüber einer Darstellung der freien Fürsorgetätigkeit zeigt sich deutlich darin, daß alle privaten (worunter hier auch die kirchlichen zu verstehen sind) Einrichtungen nur bis zu dem Punkt verfolgt werden, wo sie einmünden in einer Vorschrift oder Anordnung des öffentlichen Rechts[1]).

Diese Methode bringt zwar eine gewisse Unruhe in das Bild der Entwicklung. Dies ist aber unvermeidlich, da es eben viele, zum Teil heterogene Kräfte sind, die bei der Entwicklung dieses Teils der Jugendfürsorge mitgewirkt haben, und da die gesamte öffentliche Jugendfürsorge ein auch heute noch umstrittenes Grenzgebiet ist, in dem sich freie Liebestätigkeit und staatliches Eingreifen aus der Anschauung, die der Staat selbst von dem Umfang der ihm zustehenden Aufgaben hat, treffen.

Gerade hier ist ein Punkt, an dem die Wandlung der ganzen Staatsauffassung deutlich wird. Wenn deshalb von den öffentlich-rechtlichen Beziehungen der Pflegekinder zu handeln ist, so ist auch die Einbeziehung der Grenzgebiete, wo der Staat privaten Bestrebungen wohlwollend gegenüberstand, ohne jedoch die Aufgabe als eigene zu betrachten, unvermeidlich. Notwendig ist es auch, die Stel-

[1]) Vgl. dagegen: Kautt, Entwicklungslinien der Jugendfürsorge. Maschinenschriftl. Diss., Tübingen 1923.

lung der christlichen Kirchen zu dem ganzen Problem, wenigstens kurz, aufzuzeigen, und auch hier die Entwicklungslinien zu ziehen.

Wenn nun die Methode der Arbeit nocheinmal kurz zusammengefaßt werden soll, so ist es diese: Zunächst: Es handelt sich um eine vorwiegend dem öffentlichen Recht als Verwaltungsrecht angehörende Aufgabe. Da nun für die zu betrachtende Zeit spezielle Regelungen für „Pflegekinder" im heutigen Sinn fehlen, so wird versucht, die zahlreichen Quellen der privaten und öffentlichen Fürsorgetätigkeit insoweit heranzuziehen, als sie für das, was wir heute unter Pflegekinderschutz verstehen, von Bedeutung geworden sind.

Eine allgemeine Einschränkung muß noch gemacht werden. Es sollen die Kinder betrachtet werden, die in fremder Pflege sind, und deshalb, weil sie den natürlichen Schutz der Familie nicht haben, besonderen Schutzes durch die Oeffentlichkeit bedürfen. Die Fälle, in denen ein Kind um Lohn in fremdem Hause ist, insbesondere das Problem der Hütekinder, das für Oberschwaben von Bedeutung ist, und das dem größeren der Kinderarbeit, speziell der landwirtschaftlichen, angehört, müssen also ausgeschaltet werden. Eine eingehende Behandlung dieses gesetzlich noch nicht geregelten Gebietes würde den Rahmen der Arbeit sprengen. Es ist auch nicht ein Teil der eigentlich jugendfürsorgerischen Arbeit, der die Bewahrung des Kindes vor falscher leiblicher und geistiger Pflege und Erziehung zugehört, mit der wir es hier zu tun haben.

Endlich ist auch das ganze Unehelichenrecht auszuschalten. Das RJWG. stellt allerdings die unehelichen Kinder, auch wenn sie sich bei der Mutter befinden, unter dieselbe Aufsicht, wie die Pflegekinder. (§ 24 RJWG.) Aber die Entwicklung des Rechts der unehelichen Kinder ist eine wesentlich andere, als die der Kinder in fremder Pflege, mit der wir es hier zu tun haben. Deshalb darf die Gleichstellung im RJWG. nicht Anlaß sein, dieses ganze Gebiet einzubeziehen. Daß freilich allgemein eine Scheidung in eigentlichen Pflegekinderschutz und Schutz aller gefährdeten Kinder, wo sie sich auch befinden, nicht möglich ist, wurde oben schon gesagt. In dem Umfang ist auch das Recht der unehelichen Kinder mit zu berücksichtigen.

Ist oben als Ziel der Arbeit die Hinführung zum heute geltenden Recht genannt, so bedeutet das nicht ein kritikloses Annehmen des Bestehenden. Im Gegenteil, die Aufdeckung der Linien, die zu dem heutigen Recht geführt haben, der Einblick in die Motive, die den Gesetzgeber leiteten, soll den Blick öffnen für die notwendige Zeitgebundenheit aller gesetzten Rechte. Das RJWG. ist ein echtes Kind seiner Zeit, einer Zeit, die jetzt, kaum 10 Jahre später, doch schon weit hinter uns liegt, und die uns in manchem schon fremd zu werden beginnt.

Soll deshalb eine wesentlich historische Arbeit über ein so eng umgrenztes Gebiet, wie es die öffentlich-rechtlichen Beziehungen der Pflegekinder sind, einen Sinn haben, so muß sie mit einem Blick in

die Zukunft enden. Sie darf nicht bei der gegebenen Ordnung stehen bleiben. Ueber dogmatische Streitigkeiten darf sie hinwegsehen, soweit es sich lediglich um solche handelt, aber sie muß die Frage stellen: Ist das geltende Recht noch richtig?

Auch ohne statistisches Material fällt eine Antwort, ganz allgemein zunächst, nicht schwer. Es ist das Schicksal aller besonders „modernen" Gesetze, eben weil sie für eine bestimmte Zeit geschrieben sind, rasch problematisch zu werden. Dies für den die Pflegekinder betreffenden Teil des RJWG. zu prüfen, ist letzter Sinn und Endziel dieser Arbeit.

II. Teil

Überblick über die älteste Zeit und das Mittelalter

Eine öffentliche Fürsorge für die Pflegekinder lediglich deshalb, weil sie nicht bei ihren Eltern erzogen werden, darf nicht gesucht werden in einer Zeit, in der die Familienverfassung der Grundpfeiler alles Gemeinschaftslebens ist. In der frühgermanischen Zeit, in der der Mensch in die Sippe als größten Verband hineingeboren wurde, mußte es selbstverständliche Pflicht und natürliches Recht dieser Sippe sein, für alle Sippenangehörigen zu sorgen. Der Sippenverband war hier die Oeffentlichkeit, die darüber zu wachen hatte, daß die einzelnen Sippenangehörigen gegenüber Kindern der Sippe ihre Pflicht erfüllten.

Auch im römischen Recht mit seiner ausgeprägten patria potestas fehlen so folgerichtig Bestimmungen, die ein Einwirken des Staates im Sinne einer öffentlichen Jugendfürsorge erkennen ließen. Das Wegfallen der patria potestas führte in jedem Fall sogleich zur Begründung einer Vormundschaft, sei es durch letztwillige Verfügung, durch Berufung kraft Verwandtschaft (Gaius I 155: Quibus testamento quidem tutor datus non sit, iis ex lege XII tabularum agnati sunt tutores, qui vocantur legitimi), sei es durch Berufung kraft Gesetzes (Lex Atilia 186 v. Chr., Gaius I 185). Der Vormund hatte die Pflicht, für standesgemäße Unterbringung und Erziehung des Mündels zu sorgen. In seiner Amtsführung untersteht er später der Oberaufsicht des Magistrats. Die wenigen Stellen, in denen im Corpus Juris von der Pflegekindschaft die Rede ist, scheiden für die Betrachtung der öffentlich-rechtlichen Beziehungen völlig aus[1]). Auch aus der Armenversorgung des römischen Reiches läßt sich für das in

[1]) Heyner S. 2 und 3, Gentzke S. 8.

Frage stehende Gebiet nichts entnehmen. Nur von Trojan ist bekannt, daß er in Veleia „pensions alimentaires" für Kinder gegründet habe[2]).

Eine Wandlung der Haltung gegenüber den Armen und den Bedürftigen auf jedem Gebiet brachte das Christentum, das mit seinem Gebot der Nächstenliebe, mit der Aufhebung der Klassen- und Rassengegensätze eine ungeheure Verschiedenheit gegenüber den Rechten der alten Völker (auch der Juden) zeigte. Die Organisation der Armenpflege geht zurück auf Paulus: mit der festen Gemeindeorganisation werden die Bischöfe und Presbyter betraut mit der gesamten Armenpflege, die sich insbesondere auch auf Witwen und Waisen erstreckt[3]). Die Waisen insbesondere genießen schon das ganze Mittelalter hindurch einen besonderen Schutz, wie im Einzelnen noch zu zeigen sein wird.

Das ganze Kirchenvermögen ist in dieser Zeit Armengut. Allerdings blieb es so nur bis zu Anfang des 5. Jahrh., wo das Kirchenvermögen aufgeteilt und nur noch ein Viertel als Armengut betrachtet wird[4]).

Die Sorge für die hilflosen Kinder erstreckte sich auch auf die Findelkinder, die durch Kaiser Theodosian unter den Patronat der Bischöfe und Statthalter gestellt wurden[5]). Eigene Findelhäuser werden zwar aus dieser frühen Zeit nicht erwähnt, wohl aber bestehen seit dem 4. Jahrh. Hospitäler in den größeren Städten, in denen neben Kranken und Armen auch Kinder aufgenommen und verpflegt wurden[6]). Der Staat selber griff nicht aktiv ein in die Armenversorgung, sondern beschränkte sich darauf, die kirchliche Armenpflege anzuerkennen und zu fördern.

Eine Neuordnung der kirchlichen Armenpflege bahnte sich an in der Kirche des fränkischen Reiches. Weil hier viel weniger große Städte bestanden, mußte eine Dezentralisation auch in der Armenpflege erfolgen, und deshalb der Pfarrer an der Verwaltung des Kirchenvermögens beteiligt werden. Ihren Abschluß und ihre Festigung fand diese Entwicklung durch Karl den Großen, der es unternahm, die inzwischen in Verfall geratene kirchliche Wohltätigkeit wie die gesamte Kirchenorganisation neu zu ordnen. Es ist dies das erstemal, daß kaiserliche Gesetzgebung so stark in das Leben der Kirche eingriff: Karl der Große erklärte sich selbst als obersten Beschützer des Kirchenvermögens[7]).

Für unser Gebiet ist außer der weiterbestehenden kirchlichen Hospitalfürsorge das capitulare de villis imperialibus von 802 zu nen-

[2]) Gérando II, S. 138.
[3]) Näheres: Ratzinger S. 23 ff. Vgl. auch Apostelgesch. 6, 1—7: Einsetzung von 7 Armenpflegern.
[4]) Ratzinger S. 68 ff.
[5]) Gérando S. 138 Bd. II.
[6]) Codex Theodosianus XI, 27; Ratzinger S. 83.
[7]) Ratzinger S. 153.

nen, das jedem Hausvater auflegte, für seine „familia“ zu sorgen. Dazu wurden alle gerechnet, die auf dem Allod eines anderen saßen. Also nicht der Staat und auch nicht die Kirche waren primär verpflichtet, einzugreifen in Fällen, wo ein „Hausvater“ vorhanden war. Hier liegt schon eine starke Tendenz zum Feudalsystem. Nicht die Gemeinde, weder die kirchliche noch die politische, sondern der „Gutsherr“ im weitesten Sinne war zur Versorgung verpflichtet. Gerade das Vordringen des Feudalismus aber entzog der Armenpflege Karls des Großen den Boden: das Objekt für die kirchliche Armenpflege, die mittellosen Freien, verschwanden, und eine allgemeine Armengesetzgebung der Kirche wurde nicht geschaffen.

Die Armenpflege der Klöster, die nun, seit der Reform von Cluny, wieder große Bedeutung erlangt, liegt außerhalb des Rahmens unserer Betrachtung, die sich nunmehr den süddeutschen und württembergischen Verhältnissen zuwenden wird.

Wenn nun der Schwabenspiegel als Quelle herangezogen wird, so geschieht dies wohl im Bewußtsein, daß es sich weder um ein offizielles Gesetzeswerk, noch auch um eigentlich württembergisches Recht handelt. Wohl aber ist der Schwabenspiegel verwendbar eben als Spiegel der damaligen weltlichen Gesetzgebung.

Nur wenige Sätze finden sich, aus denen erkennbar ist, daß sich die Oeffentlichkeit um solche Kinder bekümmerte, die ohne den Schutz einer Familie sind. Im Landrecht 50 ist die Rede „von maegeden und Witwen“. Es handelt sich dabei um die Klage gegen den Vormund wegen ungetreuer Führung seiner Geschäfte. Im Schlußsatz ist angefügt: „ditz reht habent auch die wisen gan ir phlegern[8])“.

Obwohl hier in erster Linie an Vermögensschädigungen gedacht ist, läßt die Stelle doch erkennen: 1. daß die Waisen auch zu dieser Zeit einen Pfleger hatten, und 2. daß der Staat sich um dessen Amtsführung kümmerte und bei ungetreuer Führung den Klageweg offen ließ. Diese Sorge des Staates ist allerdings eine bloß negative: nur auf Grund und aus Anlaß einer Klage findet eine solche Ueberprüfung statt.

Landrecht 185 und 247 sprechen von „lerne kinden“, und bestimmen, wieweit das Züchtigungsrecht des Lehrmeisters geht. Auch diese Schutzvorschrift besteht nur für ganz große Verstöße, die eher dem Strafrecht anzugehören scheinen, als daß sie eine Ueberschreitung des Erziehungsrechts darstellen. 247 enthält aber außerdem noch eine Art von Grundsätzen, die bei der Aufstellung von Lehrverträgen zu beachten sind. Daß dieser Artikel auch für Kinder unter 14 Jahren, die ja hauptsächlich hier zu beachten sind, in Betracht kommt, beweist sein letzter Satz. Es ist also offenbar nicht an Handwerkslehren in unserem Sinn, oder doch nicht ausschließlich daran gedacht. Die Bestimmung lautet: „unde daz ein man ein kint hin lat gan durch le-

[8]) Ausgabe des Dr. F. A. Freiherr von Laßberg, Tübingen 1840, nach einer Rezension von 1287 mit späteren Zusätzen.

runge. manne oder wibe zu lernen 2 iar oder me oder minre... und vertribet er daz kint mit unrehter zuhtegunge, su muz er wider geben swaz er emphangen hat... und kumet ez wider inner 14 iarn alt, und wil ez wider zu im. er sol ez sin zil leren." Also: eine rein zivilrechtliche Regelung haben wir hier vor uns. Nur darum kümmert sich dieser Satz, daß der Lehrvertrag erfüllt werde. Auf die Interessen des Kindes in irgend einer anderen Beziehung wird nicht geachtet, auch nicht darauf, ob es dem Kind zuzumuten ist, trotz der „unrechten Züchtigung" seine Lehrzeit auszuhalten. Ein Schutz dieses Kindes ist nicht Gegenstand gesetzlicher Regelung.

Daß der Schwabenspiegel sich im übrigen nicht zu dem Pflegekindschaftsverhältnis äußert, ist ein Zeichen dafür, daß von Seiten des Staates eine fürsorgerische Tätigkeit nicht geübt wird. Insoweit hier etwas geschah, war es Sache der Kirche, und zwar für diese Zeit hauptsächlich der neuaufkommenden Orden.

Die Hospitäler blühten neu auf zurzeit der Kreuzzüge und mit dem Wachstum der Städte. Wohl jede Reichsstadt hatte ihr Hospital. In Württemberg werden als älteste Rottenburg, Hall, Eßlingen, Reutlingen genannt, jedoch hatten sie alle bis ins 15. Jahrh. eine geistliche Verfassung. Sie unterstanden einem Magister oder Rektor und waren geleitet von einer geistlichen Brüderschaft. Das erste städtische Hospital bestand in Hall[9]).

Bemerkenswert ist, daß sich die Findelhäuser in Württemberg nicht einbürgern konnten. Zwei solche sind in der ganzen Geschichte nur bekannt: Ulm (zuerst genannt 1386) und Eßlingen (gegründet 1473). Während in den romanischen Ländern diese Institution sehr früh aufkam und sich bis in die neueste Zeit gehalten hat, zum Teil sogar mit der „Drehlade", durch die es möglich war, sich eines Kindes ohne jegliche persönliche Berührung mit der Anstaltsleitung zu entledigen, ist das Findelhaus in Deutschland fast völlig abgelehnt worden. Auch die beiden genannten Häuser haben offenbar nicht sehr lang bestanden. Das Ulmer Findelhaus[10]) beginnt mit einer sehr reichen Dotation. Es war eine städtische, also bürgerliche Einrichtung und wurde geleitet von zwei vom Magistrat eingesetzten Pflegern. Daß sich aber der Versuch bewährt hätte, muß geleugnet werden. Jäger schreibt[11]): „reichen Zuwachs erhielt dasselbe gegen den Willen des Rats durch die immer mehr sichtbar werdenden Folgen der Sittenlosigkeit und Liederlichkeit in den Familien im 15. Jahrh. Auch verließen viele verschuldeten Bürger heimlich die Stadt und ließen ihre Kinder der Stadt zur Versorgung zurück". Zu Anfang des 16. Jahrh. wird die Zahl der Findelkinder in Ulm mit 200 angegeben, und das Siechenhaus für verpflichtet erklärt, dem Findelhaus im Notfall Dar-

[9]) Württ. Kirchengeschichte S. 171 ff.

[10]) Jäger, Ulms Verfassungs-, bürgerliches und kommerzielles Leben im Mittelalter, 1831, S. 485.

[11]) a. a. O.

lehen zu gewähren. Solche schlechten Erfahrungen trugen zweifellos dazu bei, andere Städte von der Nachahmung zurückzuhalten. Ein weiterer Grund aber, der in Deutschland eine andere Entwicklung eintreten ließ wie in Frankreich, ist die von Anfang an verschiedene Stellung zur Vaterschaft unehelicher Kinder, wovon unten kurz zu handeln sein wird.

Ein rückschauender Ueberblick über das Armenwesen, dem als unselbständiger Teil die Versorgung hilfloser armer oder verlassener Kinder zuzurechnen ist, gibt ein buntes Bild, in dem Württemberg (soweit von einem festen Begriff dieser Art überhaupt gesprochen werden kann) in keiner Weise hervortritt.

Ein einheitliches Armenwesen bestand nicht. Die Territorialherrn, die eine weit größere Macht hatten als der Kaiser, griffen nicht ein. Die Kirche selber hatte unter dem Einfluß der pseudoisorischen Fälschungen vergessen, daß ihr Vermögen beschaffen und gedacht war als Armengut. Klöster, Orden und Private waren zwar eifrig bemüht, die Armen jeder Art zu unterstützen, aber es fehlte jegliche Zentralisation. Ratzinger, ein Katholik, dessen 1868 erschienenes Buch dem Bischof von Passau gewidmet ist, schreibt über die Zeit seit dem Verfall der karolingischen Armengesetzgebung bis zur Reformation: „ich spreche dem, was in diesen Jahrhunderten für die Armen geschah, sogar den Charakter einer Armenpflege im strengsten Sinne des Wortes ab; diese Klöster, Hospitäler, Orden und Vereine, mit ihrem verschiedenartigen Wirken können wohl als Surrogat einer Armenpflege angesehen werden, aber nicht als solche selbst... Jedes Hospital, jedes Kloster gab und unterstützte jeden, der sich meldete, keine einheitliche Hand regelte die Unterstützungen. Dadurch aber, daß jede einheitliche Leitung, jede Zentralisation fehlte, war auch jede Kontrolle unmöglich gemacht[12])."

Für die Versorgung der Kinder insbesondere gilt: außer den beiden Findelhäusern bestand nirgends eine Anstalt, die ausschließlich für Kinder geschaffen war. Die Hospitäler, in denen die Kinder untergebracht wurden, wenn sich nicht eine mitleidige Familie zur Aufnahme bereit fand, waren bestenfalls Verpflegungs- dagegen nicht Erziehungsanstalten. Die Kontrolle über die Vormünder, die hauptsächlich erst dann einsetzte, wenn schon ein Schaden entstanden war, konnte nicht genügen. Wo nicht die kirchliche Lehre von der Verdienstlichkeit des Wohltuns die Einzelnen verpflichtete, dienten die vorhandenen Bestimmungen höchstens dazu, solche Kinder vor dem Tod zu bewahren. Insbesondere fehlt für diese ganze Zeit eine Verpflichtung der Gemeinde, für ihre Angehörigen zu sorgen. Dieser Zustand bestand als ganzer bis zur Reformationszeit. Von da an treten nun auch in der württembergischen Entwicklung Besonderheiten auf dem Gebiet der Jugendfürsorge auf, die eine gesonderte Behandlung ermöglichen.

[12]) Seite 305/306.

III. Teil

Die Reformationszeit und ihre Auswirkung auf die Gesetzgebung bis zur Blütezeit des Pietismus und der Zeit der Aufklärung

Schon im 15. Jahrhundert begann die Macht der Kirche und ihr Einfluß zu schwinden. Die württembergischen Grafen und ihre Räte erlangten immer mehr Patronatsrechte und eine ausgedehnte Aufsicht über das kirchliche Leben. Um die Reformationszeit herrschten in Württemberg ungeordnete Zustände. Herzog Ulrich, der sich sehr früh schon dem Protestantismus zugewandt hatte, war außer Landes vertrieben, nachdem er vom Schwäbischen Bund besiegt worden war. Der Schwäbische Bund verkaufte das Land an Kaiser Karl V., der es seinem Bruder Ferdinand von Oesterreich überließ. Erst 1534 gelang es Ulrich mit Hilfe des schmalkaldischen Bundes sich nach der Schlacht von Lauffen im Kaadener Vertrag wieder in den Besitz des Landes zu setzen. Er mußte es zwar als Afterlehen aus Oesterreichs Hand annehmen, jedoch wurde ihm das Recht, die Reformation einzuführen, zugestanden. Dies geschah also früher, als der Augsburger Religionsfriede 1555 allgemein das ius reformandi des Landesherrn festlegte.

Es beginnt nun eine Zeit eifriger Reformtätigkeit, die wesentlich auch auf dem Gebiet der Armenpflege einsetzt, und zwar nun unter anderen geistigen Voraussetzungen als in den früheren Jahrhunderten.

Das neue Verhältnis zwischen Kirche und Staat zeigt sich schon darin, daß die mit der Durchführung der Reformation betrauten Theologen stets in Gemeinschaft mit den herzoglichen Obervögten und Vögten verhandelten, und daß die neugeschaffene Einrichtung der Visitation (s. unten) eine Behörde bestehend aus Theologen und herzoglichen Räten war.

Die Wohltätigkeit ist nun nicht mehr Sache des Einzelnen. Die Lutherische Auffassung kennt keinen „frommen Bettel" mehr. Das Almosengeben ist nicht mehr Bedingung der ewigen Seligkeit.

Auch auf dem Gebiet des Schulwesens zeigt sich der Umschwung. Waren seither die Gelehrtenschulen wesentlich dazu da, der Kirche Nachwuchs an Geistlichen zu bieten, und die deutschen Schulen, die schon seit dem 12. Jahrhundert aufkamen, noch selten, so hört man nun laut die Forderung nach einer ausgedehnteren Sorge für die Jugend durch Errichtung von Schulen. Luther schreibt[1]): „O wehe der Welt immer und ewiglich. Da werden täglich Kinder geboren und wachsen bei uns daher und ist leider niemand, der sich des armen jungen Volkes annehme und regiere, da läßt man's gehen, wie es

[1]) An die Ratsherrn aller Städte deutscher Nation ... 1524.

gehet." Daß er sich nicht an die Eltern wende, sondern an die Ratsherrn, begründet Luther damit, daß es bei den meisten Eltern an den Vorbedingungen zu richtiger Erziehung fehle, daß aber doch darunter nicht die Kinder leiden dürften, wo die Obrigkeit die Möglichkeit habe, sich um sie zu kümmern.

Wir stehen hier in einer Zeit, in der die neue Geisteshaltung getragen war von der Spitze des Landes. Das zeigt sich darin, daß die neue Bewegung nicht erst Mühe hat, sich gegen einen ängstlichen, vorsichtigen Landesherrn durchzusetzen, sondern daß sie fast unmittelbar nach ihrem Wirksamwerden hervortritt in staatlichen Anordnungen. Denn dem Landesherrn ist nun die Verantwortung auferlegt, für das körperliche und geistige Ergehen seiner Untertanen zu sorgen. Die Zeit des Feudalstaates ist vorbei. Es beginnt nun, damit daß der Landesherr das „ius politiae", das Recht für die gute Ordnung im Staat zu sorgen, für sich in Anspruch nahm, der Polizeistaat älterer Ausprägung.

In Württemberg erging als erstes Armengesetz schon 1536 unter Herzog Ulrich eine erste Kastenordnung. Der „Kasten", dessen Einrichtung und Zweckbestimmung hier geregelt wird, ist für die Folgezeit das Armenvermögen, aus dem jede Gemeinde ihre Armen zu versorgen hat. Er wurde nach hessischem Vorbild eingerichtet.

Ueber die Sorge für die Waisen finden sich in der Kastenordnung folgende Bestimmungen: „Zum ersten ein armen vatterlosen Waisen soll man zu hantwerk, schul zun ehren und Haushaltung mit angehaffter vermanung der widergeltung, wo ihnen ir handt so lang wurd, mit höchstem Fleiß verhelffen. ... Man soll auch in einer jeglichen Statt oder Flecken, da man lateinische schulen hat, etlich arm knaben nach vermögen der Statt oder Flecken mit dem almusen zu schul halten oder ihnen zum wenigsten ein steuer geben[2])".

Das Neue an dieser Regelung ist das Gefühl der Verantwortung auch für die geistige Seite der Erziehung armer Waisenkinder. Es ist noch keine einheitliche Regelung, erfaßt werden davon auch bloß die armen Waisen, aber gegenüber der bloßen Unterbringung in Spitälern bedeutet die Kastenordnung doch einen wesentlichen Fortschritt.

Die verschiedenen Verordnungen, hauptsächlich auch aus dem 16. Jahrhundert, die eine geordnete Amtsführung der Vormünder ermöglichen sollen, indem sie Rechnungslegung, Eintrag ins Waisenbuch und Kontrolle durch Obervormundschaft vorschreiben, sollen, als dem Kern der Frage zu fernstehend, lediglich erwähnt werden.

Im selben Jahr wie die Kastenordnung, am 1. 6. 1536, erließ Herzog Ulrich auch eine neue, die IV. Landesordnung. In ihr findet sich in einer Strafvorschrift der Begriff „Pflegekind", in dem nämlich diejenigen mit der Todesstrafe bedroht werden, „die jre eeliche und pflegekinde und verwandten zu den unehrn verkuplen[3])".

[2]) Reyscher, Bd. 12, S. 128.
[3]) Reyscher, Bd. 12, S. 90.

Diese ganz selbstverständliche und gelegentliche Nennung zeigt deutlich: daß Pflegekinder offenbar nicht selten waren, daß aber andererseits der Staat sie nur in gleicher Weise wie eigene Kinder vor unsittlicher Ausbeutung schützen wollte, aber kein Bedenken, keine größere Schutzwürdigkeit aus der Stellung dieser Kinder ableitete. Es ist dies nicht zu verwundern. Daß der Staat als solcher sollte überwachend und kontrollierend eingreifen können in derartige Verhältnisse, die aus dem Wohltätigkeitssinn entstanden waren, war ja noch im 19. und 20. Jahrh. umstritten. Im 16. Jahrh., zu Beginn der Zeit konsequenter staatlicher Armenpflege, waren diese modernen fürsorgerischen Gedanken noch völlig unbekannt. Die auffallend große Bedeutung, die den Waisen in allen Armenordnungen zukommt, mag mit auf der urchristlichen Einstellung, daß Witwen und Waisen in erster Linie zu betreuen seien, beruhen.

Von 1550 bis 1568 regierte in Württemberg Herzog Christoph, der das Werk der Reformation fortsetzte und unter dem für unser Gebiet wesentliche Neuerungen geschaffen wurden.

Schon 1552 in der 5. Landesordnung befindet sich die erste eingehende Pupillenordnung. Auch diese Ordnung betrifft nicht unmittelbar unsere Pflegekinder, sondern sie regelt das Amt der Vormünder und Pfleger, unabhängig davon, ob die Kinder bei Mutter, Verwandten oder Fremden untergebracht sind. Wenn dennoch eingehend von dieser Pupillenordnung die Rede sein muß, so deshalb, weil hier ein Aufsichtssystem zutage tritt, das für alle diese Kinder gilt. Wenn aber in der Ordnung von „Pflegekindern" die Rede ist, so sind damit immer die unter einem Pfleger stehenden gemeint.

Der Hauptteil der Pupillenordnung befaßt sich mit der Sorge um das Vermögen der Kinder, jedoch auch die Personensorge steht dem Pfleger zu.

Titel 34 handelt „von der Pfleger und Vormünder Ayd"[4]). Unter Ziffer 4 hatte der Pfleger zu geloben: „Fürs dritt ewere bevohlene Pflegkinder oder Minderjährigen, zu christlicher und ehrlicher Aufferziehung getrewlich versehen, auch sie mit Hilff, Beistand, Schutz und Handhabung nicht verlassen, dieselbige in- und außerhalb Rechtens, beschirmen und vertretten, auch derselbigen Recht und Gerechtigkeit handhaben."

Diese allgemeine Vorschrift wird aber in Titel 35 kontretisiert: „dieweil an der Zucht und Aufferziehung der Kinder und junger Unverstandiger treffenlichs und hochs gelegen, sollen die Pfleger und Vormunder sich umbsehen und befließen, daß ihre Pflegekinder und Minderjährigen zu frommen gottesförchtigen und ehrlichen Leuten, zur Kost und Auferziehung verordnet oder verdingt und darbey fürnämblich Achtung gehabt werde, daß solche Kinder und Jungen in Gottesforcht, Frombkeit und Zucht gehalten, darzu in ehrlichen Uebungen zu studieren, Handwerckern und anderen Geschefften oder

[4]) Reyscher, Bd. 12, S. 773.

Arbeiten (alles nach Gelegenheit ihres Herkommens und Tauglich- oder Geschicklichkeit der Personen, auch Vermüglichkeit deren Hab und Güter) vor faul und müßiggang ehrlich und wol erzogen und gewohnt werden."

Bis zu diesem Punkt besteht nun schon eine doppelte Kontrolle: die Pfleger werden eingesetzt und beeidigt vom Rat. Sie selber sind verpflichtet, taugliche Pflegeeltern auszusuchen. Die bisherigen Erfahrungen mit ungetreuen Vormündern müssen aber sehr zahlreich gewesen sein, denn Herzog Christoph baut darüber noch weitere Stufen der Aufsicht: „2. damit auch hierinn nichts versaumpt und die Pfleger oder Vormünder desto sicherer und stattlicher solche Vorsehung verrichten möchten, haben wir für Nutz und gut angesehen, daß hierinnen jeder Statt und Fleckens Oberpfleger oder Waisengericht... deßhalb den Pflegern und Vormündern, allerdings beraten und beholffen sein sollen, daß die Pflegkind hierinn also zum besten und trewlichsten versorgt und versehen werden".

Die nächste, noch nicht die letzte dieser Kontrolleinrichtungen sollte das Waisengericht sein, eine Organisation, die ebenfalls durch die 5. Landesordnung neu geschaffen wurde, und wie diese ganze Regelung des Vormundschaftswesens fast völlig unverändert in die späteren Landesordnungen übernommen worden ist.

Titel 42 ordnet dieses „Waisengericht und Oberpflegschaft" in folgender Weise: in jeder „Statt und Flecken" müssen von den Ober- und Unteramtleuten und dem Gericht „etliche Gottsförchtige, fromme und aufrichtige, guthertzige Männer" ausgewählt werden. Diese sollen jede Woche, mindestens aber alle 3—4 Wochen einmal, alle Pfleger und Vormünder zusammenrufen, sich berichten lassen „was für Mängel und Gebrechen vorhanden, wie denen zuhelffen und zubegegnen, auch wie es fürnämblich mit der Zucht, Aufferziehung und Versehung aller Waisen und Minderjährigen angelegt... solle werden". Auch die „Freundschaft der Jungen" ist zu befragen.

Dieser Gedanke, aus dem Dorfe selbst eine Gruppe von besonders angesehenen Bürgern zur gemeinsamen Aufsicht über das Ergehen der vaterlosen Kinder zu setzen, erinnert an altes Recht: die Gemeinschaft als solche ist verantwortlich für das Ergehen ihrer Glieder. In den ein Jahrhundert später eingeführten Kirchenkonventen ist ein ähnlicher Gedanke enthalten, und in ganz umfassender Weise ist eine Armenpolizei durch „fünf der verständigsten Männer der Gemeinde[5])" schon aus frühester Zeit aus Skandinavien bekannt. Die Einrichtung, die unter Herzog Christoph geschaffen wurde, krankt freilich daran, daß sie nur ein Organ neben vielen ist. Denn außer beeidigtem Vormund und Waisengericht waren nach Titel 43 auch noch die Amtleute zuständig. Sie sollten, wenn sie zu den Vogtgerichten kommen, oder auch sonst anläßlich ihrer Amtstätigkeit, mindestens einmal im Jahr sich beim Schultheißen oder Gericht des Orts erkundigen, „wie es mit

[5]) Ratzinger S. 310.

den Pflegekindern oder Minderjährigen ihrer Personenerziehung, auch Haab und Güter beschaffen..."

Ueber allen diesen sollen dann zur Aufsicht darüber, ob die Ordnung auch eingehalten werde, „etlich bestelte Aufseher und Superattendenten" stehen.

Ueberblickt man diesen ganzen schwerfälligen Apparat von übereinandergestellten Organen, so ist daraus zu sehen, daß der Versuch gemacht wird, eine wirklich durchgreifende Ordnung in das Vormundschaftswesen zu bringen. Andererseits muß gerade eine solche Vielheit von Organen zu Zuständigkeitsschwierigkeiten führen, und im Gefolge davon zu Verantwortungslosigkeit. Versucht man, diese Organisation in heutige Begriffe zu fassen, so wird dies vollends deutlich. Rat, Vormund, Waisengericht, Amtleute, Superattendenten stehen zueinander nicht in klarem Ueber- und Unterordnungsverhältnis. Trotzdem wird noch am ehesten der Begriff der Dienstaufsicht hier angewandt werden können. Allerdings darf dies nur mit großer Vorsicht geschehen, da von einer Behördenorganisation im heutigen Sinn im 16. Jahrhundert noch nicht gesprochen werden kann. Diese Verordnung ist deutlich als einer jungen Verwaltung angehörend erkennbar. Sie zeigt, wie alle Verordnungen aus dieser Zeit — die sofort zu behandelnde Große Kirchenordnung ist ein weiteres Beispiel — die Neigung, durch Häufung der zuständigen Stellen Gewähr für Sicherheit zu geben.

Die Große Kirchenordnung von 1559 bestellt die in der 5. Landesordnung angekündigten „bestellten Aufseher und Superattendenten", die sogenannte politische Visitation. Vier Visitationsräte haben je zu zweit „den Zirck ob" und „den Zirk under der Stuttgarter Steig" zu bereisen und überall jährlich einmal allgemeine Visitation zu halten. Zu ihrem Amt gehört es auch, zu prüfen „wie er (der Pfarrer) ob Witwen und Waisen, auch armer Leuten halt. Item ob das Waisengericht... angericht, und dasselbig wie, wann und mit wes Ordnung und Fleiß gehalten werde... wie den Waisen gehauset werde". Wo sie die Waisenrechnung fehlerhaft finden, haben sie Strafen zu verhängen. In einem Visitieren ohne Ende besteht die so gut gemeinte Armen- und Waisenpolitik der Zeit nach der Reformation[6]).

Die Pflegeeltern als solche unterstanden keiner Aufsicht, auch die Pflegekinder selber wurden von den zahlreichen Kontrollmaßnahmen nicht in der Weise ergriffen, daß sie etwa beim Waisengericht oder bei der Visitation hätten vorgeführt werden müssen. Für bäuerliche Verhältnisse mag hier auch die gegenseitige nachbarschaftliche Aufsicht zur Verhütung schlimmster Mißstände genügt haben; Einzelheiten über die Auswirkung dieser Vorschriften sind jedoch nicht bekannt.

Gegen Mitte des 17. Jahrhunderts aber entstand, ausgehend von einem bedeutenden Theologen, Johann Valentin Andreä, eine

[6]) Württ. Kirchengeschichte S. 388.

neue, allgemeine Einrichtung, die die Zucht und Ordnung in den Gemeinden befestigen sollte: der Kirchenkonvent. Andreä, der 1639 Hofprediger und Konsistorialrat wurde, hatte diese Einrichtung in der reformierten Kirche Genfs kennen gelernt, aber entsprechend den im lutherischen Württemberg geltenden Anschauungen vom Verhältnis zwischen geistlicher und weltlicher Obrigkeit ausgestaltet. Der Konvent wurde geleitet gemeinsam vom geistlichen und weltlichen Oberhaupt der Gemeinde und sollte nicht ein Gericht sein, sondern vorwiegend pädagogischen Zwecken dienen. Zu seiner Unterstützung wurden später in den Gemeinden besondere Aufpasser (Deferenten) angestellt, die verpflichtet waren, alles vor den Kirchenkonvent zu bringen, was sie an Verfehlungen in der Gemeinde feststellen konnten. Durch die enge Verbindung mit dem schon lange bestehenden Vogtgericht[7]), das alljährlich von dem die Gemeinde besuchenden Vogt abgehalten werden mußte, sowie schon durch die Teilnahme des Ortsvorstehers und die Institution der Deferenten wurde bald immer mehr der polizeiliche Charakter vorherrschend.

Den Zweck, den die Kirchenkonvente verfolgen sollten, umschreibt Reyscher[8]) folgendermaßen: „sie sollen vorlaufenden Lastern und Sünden durch gütliche religiöse Vorstellungen, Ermahnungen und Zurechtweisungen zu steuern suchen, und durch Drohung die Bösen abschrecken, die Gutgesinnten stärken und dem Lasterhaften Vergebung erteilen, wenn er den Weg des Lasters verläßt, Besserung verspricht und sich moralisch bessert." Da sich der Einfluß des Kirchenkonvents auf alle Gemeindeglieder und auch auf deren persönliches Leben erstreckt, untersteht ihm also auch die Beschützung der Waisen und Pflegekinder.

Der Calvinistische Ausgangspunkt, die Anknüpfung an Genf, ist deutlich bemerkbar. Letzten Endes ist diese ganze Institution aus der paulinischen Gemeindeverfassung entlehnt. Von sichtbarem Erfolg konnte eine so auf tätige Mitarbeit jedes Einzelnen gestellte Einrichtung in kleineren Gemeinden sein, und auch hier ist die Gefahr der Verleumdung durch die Aufpasser gegeben. Jedenfalls aber liegt im Kirchenkonvent ein für die Frage des Pflegekinderschutzes wichtiger und entwicklungsfähiger Ansatzpunkt: die Möglichkeit des Einblicks in das häusliche Leben anderer, eine Art organisierter Nachbarschaftsaufsicht, wie sie als Mittel gegen die Verwahrlosung der Kinder auch im 19. Jahrhundert an einigen Orten wieder zu wecken versucht wurde (s. u.).

Die Kirchenkonvente bestanden bis ins 19. Jahrhundert. Durch königliche Verordnung vom 15. 1. 1817 wurde ihre Einführung auch für die neuerworbenen katholischen Gebiete befohlen. Aber gerade auf dem Gebiet des Pflegekinderschutzes erwies sich ihre Wirkung

[7]) Schon die erste Landesordnung von 1515 spricht als von etwas Selbstverständlichem von dieser Einrichtung.

[8]) Die Wirksamkeit und Behandlung der Kirchenkonvente... S. 3, 1826.

nicht als nachhaltig. Es hätte sonst nicht zu der auf zweifelloser Vernachlässigung der Kinder beruhenden ungeheuer großen Sterblichkeit der Pflegekinder kommen können.

Die ebenfalls im 16. Jahrhundert schon auf dem Boden der Reformation einsetzende Schulgesetzgebung läßt die Tendenz erkennen, auch die Armen und Waisenkinder zur Schule zu halten. Zu diesem Zweck wurde auch dem Kirchenkonvent aufgegeben, dafür zu sorgen, daß „die Waisen und unvermögliche Kinder sowohl als die vermögliche zue den Schulen ann von dem Müßiggang abgehalten ... werden“[9]).

Ein Rückblick auf die Zeit seit der Reformation bis zum Ende des 17. Jahrhunderts zeigt auf dem Gebiete des Armenwesens überall das Bemühen, Wandel zu schaffen. Für die Kinder aber, und insbesondere für die Kinder in fremder Pflege geschah lediglich vom Standpunkt der Armenpflege aus Besonderes. Die Ordnung der Vormundschaft und die Einrichtung der Kirchenkonvente schien zu genügen. Bevölkerungspolitische Gesichtspunkte standen nicht im Vordergrund[10]). Auch der Gesichtspunkt der Erziehung trat noch weit zurück hinter dem der reinen Versorgung. Der Staat hatte aber bis jetzt Schritt gehalten mit der geistigen Entwicklung der Zeit; ein großes Auseinanderklaffen zwischen den Forderungen der Zeit und der staatlichen Gesetzgebung zeigt sich erst in den folgenden Jahrhunderten.

IV. Teil

Pietismus und Aufklärung im 18. Jahrhundert
Das Waisenhaus

In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts schon beginnt eine Bewegung, die im Gegensatz zu der häufig rein auf dogmatische Auseinandersetzungen eingestellten Theologie zur Beherzigung des Wortes Gottes, zur Besinnung auf den eigenen Glauben aufrief. Spener's Schrift „Pia desideria“, die 1675 erschien, bringt diese Haltung zum Ausdruck. Es sollten neben dem Gottesdienst Privatversammlungen abgehalten werden zu gemeinsamer Bibelbetrachtung. Es

[9]) Synodalschluß von 1644 betr. die Haltung der Kirchenkonvente.

[10]) Ob das General-Reskript vom 1. 3. 1658 das Vergehen des Kindsmords betreffend, das bei Verdacht der unehelichen Schwangerschaft und ihrer Verheimlichung Untersuchung durch die Hebamme vorschrieb, solchen Gesichtspunkten entsprang, erscheint immerhin zweifelhaft. — Reyscher, Bd. 13, S. 320.

sollte das allgemeine Priestertum wieder aufgerichtet werden; namentlich der Hausvater sollte seine Hausgenossen zu Erbauungsstunden um sich versammeln. Nicht das Wissen macht zum wahren Christen, sondern das Liebeüben auch gegenüber Irrgläubigen, die nicht bloß überzeugt, sondern wirklich gebessert werden sollten. Dies sollte auch den angehenden Geistlichen eingeschärft werden, daß es auf ihre Lebensführung ebenso sehr ankomme wie auf ihren Fleiß, und auch die Predigten sollten so sein, daß der innere Mensch dadurch gefördert werde.

Es ist also keine Pädagogik, nicht ins Einzelne gehend aufgezeigt, wie nun gehandelt werden müsse, sondern nur ein Ruf zur Einkehr. Die ecclesiola in ecclesia, die „Gemeinschaft" derer, die sich unter der Leitung irgend eines frommen Mannes um die Bibel versammeln, ist notwendig. Vor allem aber muß das Wort Gottes, der evangelische Glaube jedem Einzelnen wieder nahegebracht werden.

Hier liegt der Ansatzpunkt dafür, daß August Hermann Francke, Freund und Mitarbeiter Speners, sein berühmt gewordenes Waisenhaus in Halle gründete. Anläßlich seiner regelmäßigen Almosenverteilung an die Armen hatte er die Gewohnheit, die Kinder jedesmal eine Viertelstunde aus dem Katechismus zu fragen[1]). Betrübt über ihre große Unwissenheit versuchte er, die Kinder zur Schule anzuhalten, und als dies mißlang, eine eigene Armenschule zu beginnen. Bald jedoch, schon 1695, begann er damit, selber Kinder ganz bei sich aufzunehmen, zunächst im sogenannten Pädagogium ihm zur Erziehung übergebene Kinder aus gutem Haus, dann aber arme gefährdete Kinder, die zum großen Teil Waisen waren.

Der ganze Aufbau des Waisenhauses geschah ohne jede staatliche oder offiziell kirchliche Unterstützung, lediglich mit privaten Mitteln, und das Geheimnis von Francke's Erfolg ist in der glücklichen Auswahl seiner Mitarbeiter zu suchen. Die Freiheit von staatlicher Hilfe hatte auch den Vorteil, der im Gegensatz zu der württembergischen Entwicklung nicht zu unterschätzen ist, daß Francke das Werk ganz nach seinem eigenen Gedanken ohne Rücksicht auf den Staatszweck durchführen konnte.

Seine pädagogische Einstellung wird deutlich aus der „Ordnung und Lehrart der Waisenhausschulen"[2]). Den „Informatoribus" wird aufgegeben, nicht Zuchtmeister, sondern Väter zu sein zu suchen, insbesondere sollten sie keine strengen Strafen auf kindliche Unarten setzen, denn der ganze Erziehungszweck ist nicht sowohl der, die Kinder aus ihrer leiblichen Verwahrlosung zu retten, als vielmehr der „die orphani zum Dienste Gottes und der Nächsten aufzuziehen"[3]). So heißt es in den „leges, welche allen Waisenkindern vorgeschrie-

[1]) A. H. Francke, Ein Lebensbild, von G. Kromer, Bd. I S. 163.
[2]) A. H. Francke's pädagog. Schriften, S. 234.
[3]) A. a. O. S. 248.

ben werden“[4]): „1. Die Gegenwart Gottes, der ein Vater ist der Waisen, soll einem jeglichen zu allen Zeiten und an allen Orten vor Augen sein“, und „. Es sollen sich alle Kinder untereinander als Brüder und Schwestern herzlich lieben, einander nicht verachten noch vexieren, nicht miteinander zanken noch einander neiden, eingedenk, daß sie Gott also miteinander angenommen und vereinigt hat, daß sie seine Liebe und Vorsorge miteinander erkennen lernen und sich auch untereinander herzlich lieben.“

Dieser neue Geist in der Theologie und im Glaubensleben kam auch nach Württemberg, wo allerdings zunächst die Theologen der Universität sich dagegen wehrten. Im Volk, besonders auch in der unterdrückten Bauernbevölkerung aber nahm die „Gemeinschaftsbewegung“ rasch große Ausmaße an, sodaß schon am 2.3.1707 wegen des Ueberhandnehmens des Pietismus „dergleichen conventus ohne Ausnahme zu Haus und Feld, simpliciter abgetan“[5]) wurden und die Nichtbefolgung dieser Vorschrift mit Strafe bedroht wurde. Die Unterdrückung aber gelang nicht, die Bewegung ergriff immer weitere Kreise.

Aus diesen Gedankenkreisen heraus entstand auch der Plan, wie in Halle, so auch in Stuttgart ein Waisenhaus zu schaffen. Insbesondere war es Hedinger, der bis 1704 Hofprediger war, der sich dieser Sache annahm.

Von vornherein aber war in Stuttgart der Ausgangspunkt ein anderer. Wohl stand als treibende Kraft auch hier der Gedanke der Sorge für das Wohl, besonders das Seelenheil der Kinder, aber die Verwirklichung sollte nicht in erster Linie auf freiwilligen Stiftungen beruhen, sondern von einer großen Oeffentlichkeit, womöglich dem Staate, getragen werden.

Wollte man sich aber auf den Staat stützen, so mußten, der Einstellung der Zeit entsprechend, in erster Linie armenpflegerische Gesichtspunkte hereingezogen werden; die bei Francke allein wesentlichen erzieherischen mußten dagegen notwendig im Hintergrund bleiben. Dies zeigt schon das Gutachten des Synodus aus dem Jahre 1710: nicht ein Waisenhaus allein, nicht einmal in erster Linie ein Waisenhaus, sondern ein Armen- oder Waisenhaus, verbunden mit einem Arbeits- und Zuchthaus sollte errichtet werden[6]).

Wir erkennen hier, Jahrhunderte später, eine ähnliche „Universalität“ der verfolgten Zwecke, wie in den Hospitälern des Mittelalters. Ein Haus für Hilflose aller Art sollte entstehen, wobei der Zeit entsprechend das Arbeits- und Zuchthaus angefügt wurde, das Krankenhaus wegfiel.

Die eingeleiteten Verhandlungen hatten bald Erfolg. Am 8.2.

[4]) A. a. O. S. 246.
[5]) Württ. Kirchengesch. S. 487.
[6]) Lempp, Geschichte des Stuttgarter Waisenhauses, S. 9.

1710 erging ein herzogliches Reskript[7]), das den Zweck des Hauses folgendermaßen umschreibt: „daß darin arme, vater- und mutterlose Waisen, auch andere arme Kinder, welche in der Irre, wie Schafe, die keinen Hirten haben, herumgehen, aufgenommen, erzogen, unterrichtet und in den Stand gesetzt werden, sowohl ihre Seligkeit als ihren zeitlichen Unterhalt zu finden; 2. daß Leute, die unverschuldet in Armut geraten, an den hier einzurichtenden Manufakturen und Fabriken ehrliche Arbeit und Brot finden und vom Bettel abgehalten werden; 3. daß darin ungeratene Kinder, Vaganten, Trunkenbolde, Spieler, boshafte Eheleute, Schwärmer, Fanatiker untergebracht werden, die.. mit harter Arbeit, täglichen Schlägen, geringer Speise so lang traktiert werden sollen, bis sie sich gebessert haben; 4. daß dadurch allerhand Manufaktur und Fabrikation von bisher im Land nicht hervorgebrachten Waren eingeführt werde."

Welches der aufgezählten Gebiete sollte nun die Hauptförderung erfahren? Es scheint, daß dem Herzog der vierte Gegenstand der wichtigste war, denn es wurde sofort mit dem Bau eines Fabrikgebäudes für die Färberei begonnen, und die ganze Anstalt zunächst, allerdings nur für kurze Zeit, dem Kommerzienrat unterstellt.

Wenn nun in der Folge eingehend die Entwicklung des Waisenhauses dargestellt werden soll, so mag das vom heutigen Stand des Pflegekinderwesens aus betrachtet Erstaunen erregen. Denn heute sind gerade die Anstaltskinder durch § 29 RJWG. von der gewöhnlichen Aufsicht des Jugendamtes befreit. Im 18. Jahrhundert aber war diese staatliche Waisenversorgung außer dem schon dargestellten in das Vormundschafts- und Armenwesen eingebauten stufenweisen Aufsichtssystem, die einzige Art der Sorge für „Pflegekinder", und vom Waisenhaus aus hat sich im 19. Jahrhundert dann auch eine gewisse Aufsicht über Kinder in Familienpflegestellen entwickelt, die unserer heutigen Ordnung nähersteht. Abgesehen wird nun von den andern Gebieten, und gehandelt lediglich vom eigentlichen Waisenhaus.

Am 28. August 1710 wurden die ersten 10 Waisenkinder aufgenommen, und am 22. August 1712 zogen die ersten 12 Kinder in das neuerbaute Waisenhaus ein[8]).

Aus der Organisation des „Arbeits-, Zucht- und Waisenhauses" soll die Stellung der Anstalt innerhalb des Staates deutlich werden.

Die Mittelbeschaffung begann mit der Schenkung von Platz und Gemäuer durch den Herzog am 8. Februar 1709. Darauf bewilligte der Kirchenrat 4000 fl., die Landschaft 8000 fl., eine befohlene Kollekte ergab 11 652 fl., außerdem wurden vorübergehend auf alle pia corpora des Landes eine gewisse Summe umgelegt. Feste Einnahmen gewährte das herzogliche Reskript vom 5. 5. 1712, aus gewissen Strafgeldern und Abgaben[9]).

[7]) Reyscher, Bd. 13, S. 874.
[8]) Lempp, S. 13 und 15.
[9]) Lempp, S. 14.

Das Waisenhaus stand also in direktem Verhältnis zum Staat. Es war ein pium corpus, eine Art selbständiger Staatsanstalt. Sein Vorstand, der Waisenpfleger, war Kammerrat. Neben ihm stand ein Waisenpfarrer, unter ihm ein „Waisenvater", sowie das sonstige notwendige Personal. Der Waisenpfleger hatte, nach seiner Instruktion von 1717 die „Dienstaufsicht" über das ganze Haus[10]). Dem Pfarrer stand die Aufsicht über die Erziehung der Kinder zu, wie auch das Haus selber dem evangelischen Kirchenrat und Konsistorium unterstellt wurde. Das Waisenhaus aber deshalb eine kirchliche Anstalt zu nennen, und seinen Uebergang in eine Staatsanstalt erst in dem Augenblick anzunehmen, wo der Staat die volle Haftung für alle Verbindlichkeiten der Kirche annahm, ist damit noch nicht gerechtfertigt.

Regelmäßige Visitationen des Waisenhauses fanden allerdings nicht statt. Lempp berichtet[11]) aus dem ganzen 18. Jahrhundert nur von drei größeren: 1716, 1734, 1754. Der Waisenpfleger und der Waisenpfarrer waren also verhältnismäßig selbständig in ihren Handlungen. Dies zeigt auch die Geschichte des Hauses: Wenn ein tüchtiger Mann an der Spitze stand, blühte das Haus, in den leider ziemlich häufigen Fällen unglücklicher Besetzung des Amtes ist sofort ein Entwicklungsstillstand zu beobachten.

Noch im Jahr 1737 war die Erkenntnis nicht durchgedrungen, daß zu wirklicher Erziehungsarbeit eine Loslösung des Waisenhauses von dem Zucht- und Arbeitshaus nötig wäre. Da das bestehende Haus nicht mehr ausreichte, wurde in Ludwigsburg ein zweites „Arbeits- Zucht- und Waisenhaus" gegründet mit derselben Zweckbestimmung. Auch die Einkünfte dieses Hauses waren großen Teils dieselben, was zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten in beiden Häusern führte.

Den größten Teil des 18. Jahrhunderts über blieb dieser Zustand unverändert bestehen. Kein Versuch, etwas grundsätzlich anderes, besseres an die Stelle zu setzen ist bekannt. Erst um die Wende des 18. zum 19. Jahrhundert beginnt die Einrichtung des Waisenhauses überhaupt problematisch zu werden.

Die französische Revolution selber und ihre Ideen lassen sich im württembergischen Geistesleben auffallend wenig nachweisen; eine direkte Beeinflussung durch den Freiheitsgeist dieser Epoche ist für unser ganzes Gebiet nicht vorhanden. Dagegen war die Diskussion über pädagogische Fragen insbesondere durch die Aufklärung befruchtet. Rousseau's Emile war erschienen und beachtet worden. Daß er jede Massenerziehung noch mehr ablehnen mußte, als die bewußte Erziehung des Einzelnen, geht schon aus den ersten Sätzen des Buches hervor.

Pestalozzi hatte seine Erziehungsbücher geschrieben. Er hatte auch 1798 den Versuch gemacht, eine Anstalt in Stans im Kanton Un-

[10]) Lempp, S. 23.
[11]) Lempp, S. 40.

terwalden für verwahrloste Kinder zu schaffen, und 1799 war in Hofwyl die Fellenberg'sche Anstalt gegründet worden.

Besonders heftig ging der Kampf darum, ob nicht jede Anstaltserziehung grundsätzlich abzulehnen und ausschließlich Familienerziehung für die Kinder zu erstreben sei — ein Kampf, der noch weit ins 19. Jahrhundert hineinreichte und mit großer Schärfe bei der Diskussion der Rettungsanstalten wieder hervortritt.

Auch gegen die württembergischen Waisenhäuser wurde angelaufen. Einmal mit den pädagogischen Einwänden, zum andern aber auch mit begründeten Bedenken von hygienischer Seite, waren doch in den ersten 50 Jahren des Bestehens des Stuttgarter Hauses 26,6% aller Kinder dort gestorben, und von 1753—1803 allein an Schwindsucht 196[12]).

Der Versuch, alle Kinder auf dem Lande in Kost zu geben, scheiterte an mangelnder Aufnahmebereitschaft der Familien. Eine endgültige Abschaffung der Waisenhäuser, wie sie in anderen Städten versucht wurde, hatte sich auch in der lebhaften Diskussion nicht durchsetzen können. Andererseits aber waren die Waisenhäuser schon räumlich der Zahl der Aufnahme suchenden nicht gewachsen. Deshalb bringt die notwendig gewordene neue Ordnung, die Generalverordnung, betr. die neue Einrichtung der Waisen-, Zucht- und Irrenhausanstalten im Königreich Württemberg vom 11. 2. 1810[13]) eine grundlegende Neuerung.

In der Ordnung wird zunächst festgelegt, daß von Stuttgart und Ludwigsburg je 275 Kinder versorgt werden sollen, und zwar in Stuttgart bloß evangelische, in Ludwigsburg auch katholische Kinder und Soldatenknaben. (§ 1). Darauf folgt die Einordnung in die Verwaltung: Die Waisenhäuser unterstehen drei verschiedenen Behörden: der K. Oberregierung, dem K. Oberlandes-Oekonomiekollegium und der verfassungsmäßigen höheren geistlichen Behörde. (§ 2). Daß die Waisenhäuser nun zu Staatsanstalten im eigentlichen Sinn geworden sind, darüber besteht kein Zweifel. § 4 setzt die „Rezeptionsfähigkeit" fest: „Ordentlicherweise sollen keine andern Kinder unter die Zahl der Waisen aufgenommen werden, als solche, welche ihre Eltern oder doch eines derselben, vornehmlich den Vater, verloren haben, und wegen ihrer Mittellosigkeit ein Gegenstand der öffentlichen Fürsorge geworden sind. Bei den Soldatenknaben wird jedoch auf dieses Erfordernis keine Rücksicht genommen. Weder die uneheliche Geburt, noch der eheloſe Stand ihrer Eltern machen zur Aufnahme in ein Waisenhaus unfähig."

Die bevorzugte Stellung der Soldatenknaben ist aus der Zeit zu erklären. Wir sind in den ersten Jahren der kurzen Zeit der absoluten Monarchie in Württemberg, und der König legte großen Wert auf einen starken Soldatenstand, den er auf jede Weise zu unter-

[12]) Lempp, S. 73.
[13]) RegBl., S. 57.

stützen bestrebt war. Der König hält sich für berechtigt, über das Waisenhaus frei zu verfügen.

In Hinsicht auf das Alter ist erforderlich, daß das aufzunehmende Kind das 7. Lebensjahr zurückgelegt hat. In Ausnahmefällen können schon 6jährige Kinder aufgenommen werden. Diese Beschränkung auf schulpflichtige Kinder ist deshalb zu billigen, weil die noch wenig entwickelte Hygiene bei einem so großen Haus, wie bei den früheren Findelhäusern, ungeheuer hohe Todeszahlen der kleinen Kinder nicht hätte hindern können. Von einer eventuellen Herabsetzung des Aufnahmealters war in der ganzen Geschichte der württembergischen Waisenhäuser nie die Rede.

§ 6 endlich bringt das Neue: es sollen von Stuttgart und Ludwigsburg je 100 Kinder auf dem Land in Kosthäusern untergebracht werden. Dabei ist den Waisenhausvorstehern als Pflicht auferlegt, sie haben „bei der Wahl der Pflegeeltern, mit welchen sie eigene Verpflegungsakkorde abzuschließen haben, auf Personen von bekannter Rechtschaffenheit und guten Vermögensumständen Rücksicht zu nehmen, von welchen sie versichert sein können, daß die Pflegekinder weder vernachlässigt, noch sonst hart und zweckwidrig behandelt, sondern ihrer künftigen Bestimmung gemäß erzogen, und zu einer wohlgeordneten Lebensart und zur Arbeitsamkeit angehalten werden."

Die Auswahl der Orte erfolgt gemäß § 7 nach erziehlichen Grundsätzen. Es sollen solche sein, in denen die Schule besonders gut ist. Die Entfernung vom Waisenhaus soll nicht allzu groß sein, damit leichter die nötige Kontrolle durch das Waisenhaus ausgeübt werden kann. Die Landkostkinder sollen auch mindestens einmal im Jahr zu den von den vorgesetzten Behörden abzuhaltenden Visitationen ins Waisenhaus kommen. Womöglich sollen immer mehrere Kinder im gleichen Ort untergebracht werden, besonders dann, wenn ein nahegelegener passender Ort nicht gefunden werden konnte.

Die Auswahl der Kinder soll im Waisenhaus geschehen, wohin zunächst jedes Kind eingeliefert wird. Nur besonders gesunde, kräftige Kinder, die voraussichtlich auch später in der Landwirtschaft ihre Beschäftigung haben werden, sollen auf das Land in Kost gegeben werden. (§ 8). Der Waisenhausvorsteher hat in der Regel den Verpflegungsakkord für jedes Kind selbst abzuschließen. In Ausnahmefällen sind der Pfarrer des Kostorts und der Pfleger des Kindes vorbehältlich der Prüfung und Genehmigung des Waisenhausvorstehers zum Abschluß berechtigt.

Diese „Landköstlinge", Pflegekinder im heutigen Sinn, werden also durchaus als Waisenhauszöglinge betrachtet. Die Aufsicht über sie ist Anstaltsaufsicht; sie unterstehen dem Anstaltsvorsteher, der für ihr Ergehen verantwortlich ist. Welche Rechte dem Anstaltsvorsteher bei einer Vernachlässigung des Kindes gegenüber den Pflegeeltern zustehen sollen, ist in der Verordnung nicht gesagt. Man wird aber hier die Befugnisse sehr weit spannen dürfen. Die Rechte eines Vor-

munds neben dem Vorsteher sind nicht denkbar, auch Elternrechte müssen durch die Aufnahme in ein Waisenhaus auf die Anstaltsleitung übergehen, insbesondere z. B. ein willkürliches Zurückforderungsrecht. Der Vorsteher muß als mit den gesamten Rechten der elterlichen Gewalt ausgestattet den Pflegeeltern gegenübertreten können. Ihm muß also ein unmittelbares Wegnahmerecht zustehen in allen Fällen der Gefährdung eines Kindes durch weiteres Verbleiben eines Kindes in einer Pflegefamilie.

Zum erstenmale in Württemberg besteht hier eine beschränkte Pflegekinderaufsicht. Ihre Erscheinungsform konnte nicht beispielhaft sein für eine spätere Gestaltung der Pflegekinderversorgung. Die allgemeine Bedeutung dieser Bestimmung liegt vielmehr darin, daß zum erstenmal vom Staat aus hinausgegriffen wird über den fest begrenzten Rahmen der Aufnahmefähigkeit eines Waisenhauses, und daß er beginnt, seine Aufgabe darin zu sehen, auch von sich aus direkt den Kindern nachzuforschen, die eines natürlichen Familienschutzes entbehren.

Daß die Ansichten über die zweckmäßigste und beste Gestaltung der Waisenerziehung nicht einheitlich waren, zeigt sich auch daran, daß schon im Jahr 1811 eine neue Ordnung für die Waisenhäuser erging. Der König hielt es für nötig und richtig, dem Stuttgarter Waisenhaus eine Musikschule, dem Ludwigsburger eine Militärschule anzugliedern, und an die Spitze beider Häuser einen Offizier zu stellen. Aufsichtsbehörde über die beiden als Einheit anzusehenden Waisenhäuser wurde das Ministerium des Innern[14]). Die ganze Erziehung der Jugend, soweit der Staat diese unmittelbar und mit eigenen Mitteln besorgte, sollte auf den Staatszweck eingestellt werden, sollte der Landesverteidigung zu dienen geeignet sein. Die unmittelbare Aufsicht über die Kinder hatten deshalb unter dem Offizier 4 Unteroffiziere. Die Kinder sollten jedoch innerhalb dieser militärischen Formen freien Zugang zu jeder Ausbildungsart haben. Schon 1826 wurde diese Ordnung, die wenig jugendgemäß und ohne tieferen Einblick in pädagogische Erkenntnisse gewesen war, wieder aufgehoben und durch den alten Zustand ersetzt. Daß jedoch eine allzugroße Auswirkung dieser Zeit hätte eintreten können, war dadurch verhindert worden, daß der Schulinspektor, der in Stuttgart dem Offizier beigegeben war, sich einen dauernden Einfluß hatte sichern können[15]).

Ein Gesamtüberblick über das Pflegekinderwesen um die Wende des 18. zum 19. Jahrhundert ergibt folgendes Bild: Die beiden einzigen staatlichen Anstalten, die Waisenhäuser, waren in rein schulischer Hinsicht als gut zu bezeichnen; jedenfalls standen die Waisenhausschulen über dem Durchschnitt der gewöhnlichen Volksschulen.

Tiefere Mängel dagegen in räumlicher und hygienischer Hinsicht lassen die hohen Sterblichkeitsziffern unter den Waisen erkennen,

[14]) RegBl. 1811, Nr. 49, S. 517.
[15]) Lempp, S. 101.

sowie die große Abhängigkeit der Anstalten vom König, der sie zu Experimenten benutzte, die das Ansehen seines Landes andern Staaten gegenüber heben sollten.

Die neue Aufsicht über die Landkostkinder scheint sich ohne Schwierigkeiten haben durchführen lassen. Besondere Aufsichtsbeamte, die etwa in regelmäßigen Abständen die Pflegestellen besucht hätten, waren nicht bestellt worden. Die Zahl der Landkostkinder wurde in der Folge nicht erhöht.

Die elternlosen Kinder außerhalb der Anstalten unterstanden den alten Organen. Vogtgerichte, Kirchenkonvente und Waisengerichte bestanden weiter. Im Jahr 1776 war in Ergänzung der schon bestehenden Verordnungen ein „Staat und Unterricht für einen Vormünder und Pfleger" veröffentlicht worden, der inhaltlich fast völlig der früheren Regelung entspricht. Neu ist lediglich der Satz, daß der Pfleger jedesmal bei der Rechnungslegung dem Waisengericht mündlich darüber zu berichten hat, wie sein Pflegekind besorgt sei und wie es sich entwickle. Die „anwesenden Pupillen" soll er dabei auch in Person vorstellen[16]). Diese Sollvorschrift stellt den Versuch dar, eine etwas genauere Aufsicht zu schaffen. Als bloße Sollvorschrift aber und in so allgemeiner Form ist sie nicht geeignet, bestehenden Mißständen entgegenzuwirken. Eine Wirkung in der Praxis hat sie nie gezeitigt.

Einen Versuch, die Kinder den Eltern wegzunehmen, zeigt das Vorgehen des Königs gegenüber den Separatisten im Jahr 1808. Soweit diese ihre Kinder nicht in die Schule schickten, wurden sie kurzerhand ins Waisenhaus eingewiesen.

Außerdem ist eine Wegnahme der Kinder von den Eltern auch vorgesehen gegenüber konfinierten Vagantenfamilien. Wo eine solche ihre Kinder nicht in gehöriger Zucht und Ordnung hält, sind ihr diese „ohne Nachsicht abzunehmen und, wenn sie nicht in ein Waisenhaus aufgenommen werden können, gut prädizierten Leuten gegen ein billiges Kostgeld zur Erziehung und Pflege zu übergeben"[17]). Das gute Prädikat der Familie genügte; eine weitere Aufsicht über die Kinder und die Pflegeeltern fand nicht statt.

Auffallend für die ganze bisherige Entwicklung ist, daß die unehelichen Kinder, die heute die Hauptzahl der Pflegekinder darstellen, so wenig in Erscheinung treten. Dies rührt daher, daß die uneheliche Geburt dem Menschen durch das ganze Leben anhaftete. Alle Türen zu einem „ehrsamen", „zünftigen" Handwerk waren den Unehelichen verschlossen, und bevölkerungspolitische Fragen, die in späterer Zeit den Schutz aller Kinder von Staats wegen näher legten, waren noch nicht wesentlich. Zwar konnten in die Waisenhäuser auch uneheliche Kinder aufgenommen werden. Dies scheint aber verhältnismäßig

[16]) Kap. II, § 1 das., Reyscher, Bd. 6, S. 603.

[17]) General-Verordnung betr. Polizey-Anstalten gegen Vaganten vom 1. 9. 1807, RegBl. S. 445.

selten geschehen zu sein, und noch 1837 wurde durch einen Erlaß verfügt, daß uneheliche Kinder, deren Mütter noch leben, nur aufgenommen werden dürfen, wenn sonst die Kinder nicht gerettet werden könnten[18]).

V. Teil

Das 19. Jahrhundert, insbesondere die Tätigkeit der Zentralleitung für Wohltätigkeit in Württemberg

Die Absicht, durch Einführung neuer Manufakturen das Volksvermögen zu heben, war schon bei der Errichtung des „Armen-, Zucht- und Waisenhauses" im Jahre 1710 bestimmend gewesen. War es doch seit dem frühesten Mittelalter dem Staat nie gelungen, über den Bettel Herr zu werden. In den verschiedenen Zweigen der Industrie sah man nun ein neues Mittel, das alsbald erprobt werden sollte. Die Wirkung aber, die die Pflege der Manufakturen in den Waisenhäusern hatte, errang nie eine für das ganze Land erhebliche Bedeutung. In den 60er Jahren des 18. Jahrhunderts wurde ein neuer Vorstoß unternommen: Oberamtmann Faber in Nürtingen errichtete 1761 eine Baumwollspinnerei auf öffentliche Rechnung, und am 1. 5. 1766 wurde in einem Reskript[1]) seine „Armen-, Almosen- und Spinnordnung" allen Oberämtern mitgeteilt und zur Nachahmung empfohlen.

Der Gedanke war der, daß bloßes Almosengeben nie eine wirkliche Förderung für die Armen bedeuten könne, sondern daß diesen die Möglichkeit gegeben werden müsse, durch eigene Kraft zu Vermögen zu kommen. Die Industrie bot in ihren Anfängen insbesondere für die landarbeitende Bevölkerung und für die Winterszeit eine solche Gelegenheit.

Nach dem Edikt von 1766 war es zunächst lediglich Stuttgart, das 1776 eine 1778 schon verbesserte Spinnanstalt errichtete. Jedem Armen, vom 7. Lebensjahr an, war dort die Gelegenheit gegeben, das Spinnen usw. zu lernen und einen täglichen Verdienst zu erwerben. Erst von 1795 an folgten, zunächst sehr vereinzelt und nach Erlaß weiterer Edikte noch mehrere solcher Gründungen.

Eine direkte Beziehung dieser Anstalten zur Jugend, womit die Brücke zum Thema dieser Arbeit geschlagen wäre, bestand aber bis

[18]) Lempp, S. 87.
[1]) Reyscher, Bd. 14, S. 824.

1795 noch nicht. Erst durch die Errichtung einer Spinn-, Strick- und Nähschule in Birkach bei Hohenheim führte Pfarrer Kohler die Bedeutung gerade der Kinder-Industrieanstalten der Oeffentlichkeit vor Augen. Wenn es sich auch bei den Kindern, die die Kinder-Industrieschule besuchten, nicht um Pflegekinder im eigentlichen Sinne handelte, so besteht doch ein naher innerer Zusammenhang zwischen der Auffassung, die in späterer Zeit zu einer Pflegekinder-Schutzgesetzgebung führte und dem Zweck, den die Kinder-Industrieanstalten verfolgten. Beide Male sollte nämlich einer Verwahrlosung der Kinder dadurch vorgebeugt werden, daß eine Aufsicht über ihr Leben gestellt wird. Der Unterschied ist freilich deutlich: die Aufsicht über die Pflegekinder hat ihren Ursprung in der Gefahr, die aus ihrer Unterbringung, aus ihrer Eingliederung in eine fremde Familie entspringt. Die Kinder-Industrieschule sieht ihre Aufgabe darin, die Freizeit der Kinder, einerlei ob sie bei den Eltern sind oder nicht, zu überwachen und sinnvoll zu gestalten.

Die Behandlung auch dieser Art der Fürsorge für die (vorwiegend arme) Jugend im Rahmen dieser Darstellung rechtfertigt sich aus dem Gesichtspunkt, daß es sich einmal um eine Anstalt zum Schutz der Kinder handelt, und zwar bestehend in einer zeitweiligen Herausnahme der Kinder aus ihrer Umgebung. Insoweit werden sie also zu „Pflegekindern". Pflegekinder aber sind sie unter öffentlicher Aufsicht. Zwar waren die Industrieschulen von Anfang an nicht Einrichtungen des Staates, aber sie standen unter der staatlichen Fürsorge, sie waren vom Staat gefördert und zur Einrichtung empfohlen.

Die katholische Schulordnung vom 10. 9. 1808 bestimmte, daß allmählich mit den Lehrschulen überall solche Arbeitsschulen verbunden werden sollen, und die evangelische Schulordnung vom 26./31. 12. 1810 ordnete an, daß in der Regel mit jeder öffentlichen Schule eine Industrie- oder Arbeitsschule verbunden werden und an das Oberkonsistorium von den gemeinschaftlichen Oberämtern Bericht über die Ausführbarkeit dieses Plans gesandt werden solle[2]).

Im Anschluß an den gelungenen Versuch des Pfarrers Kohler erging schon am 30. 1. 1796 ein Generalreskript betreffend die Einführung von Spinn- und Kinderbeschäftigungsanstalten[3]), das auf die Birkacher Anstalt hinwies und diese Einrichtung den Gemeinden zur Nachahmung empfahl, insbesondere auch im Zusammenhang mit den Lehrschulen.

Eine lebhaftere Entwicklung und ein systematisches Inangriffnehmen dieses Zweigs der Armen- und Jugendfürsorge ist aber erst vom 2. Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts an zu beobachten. Die Erscheinung hat ihren Grund darin, daß in dieser Zeit eine Institution geschaffen wurde, die für die gesamte öffentliche wie private Fürsorgetätigkeit im ganzen 19. Jahrh. von größter Bedeutung war. Es ist dies der

[2]) Schmidlin, S. 29.
[3]) Knapp, Schulgesetze, S. 290.

Wohltätigkeitsverein. Er gewann auch auf dem Gebiet des Pflegekinderwesens erheblichen Einfluß.

Ein näheres Eingehen auch auf die Gründungsgeschichte und Organisation dieser Einrichtung erweist sich als notwendig, weil an ihrer Hand die eigentümliche Ausgestaltung des ganzen Verhältnisses des Staats zu der Fürsorgetätigkeit nachgewiesen werden kann, die für das 19. Jahrh. gilt.

Die Zeit ist nun da, in der der Staat Gebiete, die er zwar als zu seinem Aufgabenkreis gehörend, aber an dessen Peripherie stehend betrachtet, nicht mehr in eigene Verwaltung nimmt, sondern sie teils den Amtskörperschaften, teils privaten oder halbamtlichen Vereinigungen empfiehlt.

Da Hagelwetter und Mißernten das von den Kriegsfolgen noch nicht erholte Land hart heimgesucht hatten, war die Zahl der Armen noch gewachsen. Die württembergische Königin, die russische Großfürstin Katharina, wohl griechisch-katholischer Konfession, fand sich doch mit den „Stillen im Lande", den Pietisten, einig im Suchen nach einem Ausweg. Der Königin Katharina hauptsächlich war die Initiative und der Plan zu verdanken, der als Aufruf zur Gründung eines Wohltätigkeitsvereins am 29. 12. 1816 veröffentlicht wurde und der hauptsächlich die Frauen zur Mitarbeit aufrief. Der Zweck dieses Vereins war ganz allgemein der einer Hilfe für alle Armen, die der Aufruf in 5 Klassen einteilte. In der zweiten Klasse, unter den durch Zufall hilfsbedürftig gewordenen, sind auch die Kinder genannt, deren Eltern weder Schulgeld noch sonst etwas für sie bezahlen können, und die infolgedessen der Verwahrlosung ausgesetzt sind.

Allen diesen Personen soll auf jede mögliche Weise geholfen werden. Die Mittel dazu sollen aus den Vereinsbeiträgen, aus Beiträgen von Nichtmitgliedern, aus Schenkungen und dem Erlös der Arbeiten der Zöglinge zusammengebracht werden. Schon diese Universalität in der Zwecksetzung gibt dem zu gründenden Verein die Möglichkeit, eine Sammelstelle für jede Art der Fürsorgetätigkeit zu sein. Lediglich auf die geschickte Art der Angliederung des Vereins an Behörden einerseits und an private Vereinigungen andererseits kam es nun an.

Die Organisation sollte folgende sein: an der Spitze des Vereins steht die Zentralleitung (ZL.) in der Hauptstadt. In jedem Oberamt besteht eine Oberamtsleitung, die der ZL. untersteht und der wieder die Lokalvereine des Bezirks unterstellt sind. Die ZL. sollte 9—11 Mitglieder, die Oberamtsleitung 5—7 Mitglieder haben. Wählbar in die Leitung ist jedes Vereinsmitglied. Der Dienst ist unentgeltlich. Der Verein ist gedacht als eine freiwillige Institution; er soll nur Lücken ausfüllen und nirgends in den Tätigkeitsbereich des Armenpolizeiwesens störend eingreifen. „Er darf sich nur als freiwilliger Diener der Regierung betrachten, dessen Geschäft es ist, die Lücken zu ergänzen, welche die Landespolizei übrig lassen mußte, jedoch

immer nur so, daß der Verein der Regierung in die Hände arbeitet und alles sorgfältig vermeidet, was einen sogenannten Staat im Staate (status in statu) anzukündigen scheinen möchte“[4]).

In den Statuten des Vereins ist aber in § 32 bestimmt, daß die ZL. ihre Geschäfte unter dem Protektorat und der Direktion der Königin führt, und daß die Königin die höheren Beamten, die in der ZL. stehen, und auch die beratenden Mitglieder ernennt. Daß die Königin Gründerin und Leiterin des Vereins war, hob ihn von vornherein über einen gewöhnlichen Privatverein hinaus. Dies zeigt sich deutlich auch bei der Beratung darüber, ob das Vereinsstatut der Sanktion des Königs bedürfe, wie die Meinung der anwesenden Räte war. Die Königin jedoch stellte sich auf den Standpunkt, der König kenne und billige ihren Plan, und dies stelle eine stillschweigende Sanktion des Vereins dar, die zu dessen Rechtsgültigkeit und Anerkennung genüge. Diese Ansicht wäre sicher dann falsch zu nennen, wenn es sich tatsächlich um eine private Vereinsgründung gehandelt hätte, zu der die königliche Sanktion notwendig gewesen wäre. Aber die leitende Mitwirkung der Königin und die Interessiertheit des Königs verwischten eine klare Stellung, und ließen namentlich auch im Volk den „Irrtum“ aufkommen, die Königin sei als solche, der König in seiner Eigenschaft als König, beteiligt. Dieser falsche Glaube, und die auch in den Gemeinden und Oberämtern nicht immer eindeutig bestimmte Stellung der ZL. trug zweifellos häufig zu einer unbedingten Unterordnung unter ihre Vorschläge bei.

Die Mittelstellung der ZL. wurde noch bekräftigt dadurch, daß schon am 7. 1. 1817 eine königliche Verordnung[5]) das Verhältnis der ZL. zu den Kirchenkonventen regelt und ihre enge Verknüpfung mit der neuzugründenden sogenannten Armenkommission. Diese Armenkommission ist Staatsbehörde und zwar staatliche Mittelbehörde. Sie setzt sich aber ausschließlich aus Mitgliedern der ZL. zusammen und hält ihre Sitzungen immer gemeinschaftlich mit dieser ab. Auch die Mitglieder der ZL., die nicht gleichzeitig der Armenkommission angehören, können dabei anwesend sein. Die besondere Aufgabe der Armenkommission ist die Förderung des Industrieschulwesens. (Darüber s. u.)

Trotzdem jedoch bei der Gründung der ZL. die Freiwilligkeit der ganzen Vereinigung betont wurde, und damals ausdrücklich erklärt worden war, die ZL. wolle nie Staatsbehörde werden, wurden schon im Oktober 1817 Verhandlungen geführt, die auf Verstaatlichung hinzielten. Die Bitte, die die ZL. in diesem Sinn an den König gerichtet hatte, wurde jedoch durch ein Gutachten der K. Oberregierung und der Sektion des Innern aus verschiedenen Gründen abgelehnt, nicht entgegen dem wahren Interesse der ZL. selbst. Der Hauptgrund

[4]) Oberjustizrevisionsrat Georgii in einer Beilage zum Protokoll vom 31. 12. 1816, bei den Akten der Zentralleitung.

[5]) Regierungsblatt 1817 Nr. 2, S. 9.

für die Ablehnung scheint der gewesen zu sein, daß der ZL. Aufgaben aus den Gebieten einer ganzen Reihe von Behörden zugewiesen waren, sodaß organisatorische Schwierigkeiten entstanden wären. Dann aber war auch die Organisation der ZL. und ihrer Oberamtsleitung selbst durch die intensive und führende Mitarbeit von Frauen nicht geeignet, sie als Behörde erscheinen zu lassen. Frauen an wesentlicher Stelle im unmittelbaren Staatsdienst schienen der damaligen Zeit unmöglich. Viel richtiger wäre eine Begründung der Ablehnung aus dem Wesen der Arbeit gewesen, wie sie später insbesondere auch bei den Beratungen zum Jugendamtsgesetz hervorgetreten sind, daß es nämlich zweifelhaft erscheinen kann, ob alle die Aufgaben, die der ZL. zustanden, nicht besser und organischer sich durchführen ließen, wenn nicht der Staat selber (d. h. damals und für diesen Aufgabenkreis die Polizei) zuständig war. Die Erhebung zur Staatsbehörde unterblieb also damals und sie wurde nie nachgeholt.

Wie aber die ZL. tatsächlich juristisch zu qualifizieren ist, bedarf noch kurzer Betrachtung. Die K. Verordnung vom 7. 1. 1817[6]) beginnt mit den Worten: „Wir haben uns überzeugt, daß die Armut nicht gehörig beraten sei, wenn die Sorge für dieselbe entweder nur einzelnen Stiftungsverwaltern und Heiligenpflegern oder den auf wenige Mitglieder beschränkten Kirchenkonventen, auch wenn sie ihre Schuldigkeit vollständig erfüllen, übertragen bleibe". In Absatz 3 wird ausdrücklich angeordnet, daß die Lokalvereine mit den Kirchenkonventen und Armendeputationen in Verbindung treten und die gemeinschaftliche Beratung der Armen übernehmen sollen, ohne daß jedoch die Lokalleitungen ein Dispositionsrecht über die Armenfonds haben sollten.

Am 7. 1. 1817[7]) erging außerdem ein Zirkular an sämtliche Landvogteiämter, in dem diese von der Gründung des Wohltätigkeitsvereins in Kenntnis gesetzt wurden. Es wird den Aemtern dabei aufgegeben, daß sie selber ihre Kraft einsetzen sollen zur weiteren Förderung des Planes, daß sie den Mitgliedern helfen und raten, und daß sie die ihnen untergebenen Oberämter zum selben Verhalten auffordern sollten.

Daraus geht hervor, daß ein Mangel in der bisherigen Armenversorgung vom Staate anerkannt wurde. Die Armenversorgung aber, der noch immer jede Jugendfürsorge zugeteilt ist, obliegt der Gemeinde. Wenn die vorhandenen Maßnahmen nicht ausreichen, so ist es Sache der öffentlichen Verwaltung, Wandel zu schaffen. Hier aber tritt ein Verein in öffentliche Aufgaben herein und er arbeitet mit staatlicher Förderung einerseits und steht außerdem unter der unmittelbaren Leitung der Königin. Nach außen wird die Freiwilligkeit hervorgehoben, im dienstlichen Verkehr ergehen Anweisungen an die Behörden, wie sie sich der ZL. gegenüber zu verhalten haben.

[6]) Regierungsblatt, S. 9.
[7]) RegBl. S. 9.

Tatsächlich ist die Einwirkungsmöglichkeit durchaus die einer staatlichen Behörde, wobei allerdings, was noch einmal betont sei, jede Dispositionsfähigkeit über Armenfonds allen Einrichtungen des Wohltätigkeitsvereins, auch der ZL., fehlte. Die ZL. ist die einzige für das ganze Land zuständige Stelle, die sich im gesamten Gebiet der Armenpflege betätigt. Wenn hier von den öffentlich-rechtlichen Beziehungen der Pflegekinder gesprochen werden soll, so kann und muß die Tätigkeit der ZL. auch hierher gerechnet werden. Denn wenn sie auch rechtlich nicht „öffentliche", behördliche Tätigkeit ist, so ist doch in praxi ihre Arbeit nicht bloß staatlich sanktionierte Privatwohltätigkeit, sondern Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

So befiehlt auch ein K. Reskript vom 15. 4. 1817[8]) bestimmten Beamten den Eintritt in die Oberamtsleitungen des Wohltätigkeitsvereins, nämlich außer dem Landvogt, dem Oberamtmann, dem Dekan, Oberamtsarzt, Stiftungspfleger, Amtsschreiber und Amtspfleger. In die Lokalleitungen müssen eintreten: der geistliche und weltliche Ortsvorsteher und die sonstigen Mitglieder des Kirchenkonvents. Diese Verordnung war zweifellos dazu angetan, die Meinung von einer amtlichen Tätigkeit der Stellen des Wohltätigkeitsvereins noch zu stützen.

Zum Verständnis der Stellung, die das 19. Jahrh. der sozialen Frage gegenüber einnahm, ist es nötig, daß für diese Zeit gerade dieses eigentümliche Ineinandergreifen von privater, aus verschiedenen Quellen genährter Wohltätigkeit und der zurückhaltenden Stellung des Staates, wenn es galt, selbst einzugreifen, mit erfaßt wird, das in der ZL. seinen deutlichsten Ausdruck findet. Diese These ist von nun an festzuhalten. Sie ist sozusagen das Motto, das über dem größten Teil des vergangenen Jahrhunderts steht.

Nach diesem notwendigen Exkurs über die Organisation und Stellung der ZL. wird nun ihre Tätigkeit auf den verschiedenen hier einschlägigen Gebieten verständlich.

Zunächst ist das Industrieschulwesen zu betrachten. Ihm wurde zuerst besondere Förderung durch die ZL. zuteil. Von der Bekanntmachung des Ministeriums des Innern vom 16. 5. 1818[9]) an war es jedoch die besondere Aufgabe der staatlichen Armenkommission, für die gleichmäßige Behandlung des Gemeindebeschäftigungs- und Industrieschulwesens zu sorgen. In der Instruktion für die K. Armenkommission[10]), die dem Ministerium des Innern unterstellt ist, wird ihre Einordnung in die ZL. festgelegt. In § 5 sind die besonderen Verrichtungen der Armenkommission genannt, aber gleichzeitig betont, daß der ZL. dadurch ihre Befugnisse nicht entzogen werden, sondern daß sie auch weiterhin „in der Sphäre der Freiwilligkeit" ihre Arbeit tun solle mit der ihr eigenen Organisation. Auch der Ar-

[8]) Regierungsblatt Nr. 22, S. 165.
[9]) Regierungsblatt Nr. 30, S. 243.
[10]) Regierungsblatt Nr. 41, S. 374.

menkommission steht keine Dispositionsgewalt über die Armenfonds zu; sie hat lediglich Vorschlagsrecht gegenüber den gewöhnlichen Behörden (§ 6). Alljährlich hat sie dem König eine Uebersicht über ihre Tätigkeit vorzulegen.

Die in den Industrieschulen beschäftigten Kinder erhalten nun zwar in der Regel bloß Unterricht, etwa im Strohflechten. In einzelnen Fällen erwies sich aber eine Brotverteilung als notwendig, insbesondere wo die Kinder aus umliegenden Höfen oder Dörfern zusammenkamen. Der Rechenschaftsbericht der K. Armenkommission und der ZL. 1821/22 enthält folgende Zahlen: es bestehen insgesamt 200 Kinder-Industrieanstalten, 1817 waren es erst 87 gewesen! In einigen Orten erhalten die Kinder Verpflegung, in 121 einen ganz geringen Lohn, der eher ein Almosen ist, in 76 dagegen richtigen, wenn auch sehr geringen Lohn.

Insgesamt wurden am 1.1.1820 in Württemberg 23 984 arme Kinder unter 14 Jahren gezählt, davon 4645 arme Waisen[11]) — im Verhältnis zu der Aufnahmefähigkeit der Waisenhäuser eine erschreckend große Zahl. — Von diesen armen Kindern sind arbeitsfähig 16 847, von den Kinder-Industrieanstalten erfaßt ist aber kaum die Hälfte dieser. Eine wirklich gute Organisation hält Schmidlin[12]) nur dort für gegeben, wo, wie bei der gewöhnlichen Schule, eine Pflicht zum Besuch bestünde an all den Orten, wo Kinder-Industrieanstalten sind, sodaß dort „jedes Kind, gehöre es wem es wolle, jede Stunde zubringen muß, in Ansehung deren es sich nicht ausweisen kann, daß es anderwärts hinlänglich, zweckmäßig und nicht übertrieben beschäftigt oder wenigstens unter gehöriger Aufsicht sei."

Am 15.4.1835 erging dann auch ein Spezialkonsistorialerlaß, in dem bestimmt wurde, daß die Kinder, auf deren Erziehung der Staat unmittelbar einwirkt, insbesondere also arme, auf öffentliche Kosten versorgte Kinder, dem Zwang, die Industrieschulen zu besuchen, unterworfen werden können. Ebenso bestimmte ein Erlaß der Armenkommission an sämtliche gemeinschaftlichen Oberämter vom 3.3.1835. Die weitere Entwicklung des Industrieschulwesens führte immer mehr zum rein Schulmäßigen, sodaß dieses Gebiet 1864 der Aufsicht der Oberschulbehörde unterstellt wurde[13]). Die gesamte Entwicklung zu verfolgen erübrigt sich im Rahmen dieser Arbeit, da hier lediglich die Bedeutung dieser Institution für das Problem der der Verwahrlosung ausgesetzten Kinder zu beleuchten war. Wichtig bleibt die Einrichtung als ein Versuch, von der gemeinsamen Basis der Arbeit und der Erziehung aus den doppelten Zweck der Versorgung der Kinder während der Freizeit und schon einer gewissen Berufsvorbildung zu erreichen. Für das Pflegekinderproblem insbesondere ist es das erstemal, daß durch direkte vorbeugende Maßnahmen einer unbeschränk-

[11]) Schmidlin, S. 35.
[12]) Schmidlin, S. 95.
[13]) Ministerialverfügung vom 16.1./20.2.1864, Regierungsblatt S. 33 u. 34.

ten Zahl von Kindern Unterkunft, teilweise Verpflegung, vor allem aber öffentlicher Ersatz für die fehlende elterliche Erziehung gewährt wurde. Im Gegensatz aber zu den im folgenden aufzuzeigenden wichtigsten Veranstaltungen auf dem Gebiet der Jugendfürsorge ist die Förderung des Industrieschulwesens durch die K. Armenkommission, also unmittelbar durch eine staatliche Behörde vorgenommen worden. Alle die Aufgabenkreise dagegen, für die die ZL. als solche zuständig war, werden nicht nur von privater Seite zuerst in Angriff genommen, wie im letzten Grund auch das Industrieschulwesen, sondern sie blieben auch weiterhin in privaten Händen, die lediglich im Interesse oder an Stelle des Staates arbeiteten. Davon ist im folgenden zu handeln.

Die Kinderbewahranstalten. Waren es bis jetzt armenpflegerische und armenpolizeiliche Gesichtspunkte gewesen, die zu einem Tätigwerden in der Jugendpflege geführt hatten, so erfuhr diese Haltung im 19. Jahrhundert, in Württemberg vorwiegend von den 30er Jahren an, eine Aenderung.

Die Hospitäler des Mittelalters, die Findelhäuser waren entstanden aus der kirchlichen Wohltätigkeit; der Gedanke der Jugenderziehung war nirgends entscheidend. Die Schulgesetzgebung, die mit der Reformation einsetzte, sollte der Jugend aller Stände das Notwendigste an Wissenschaft bereitstellen. Die Gründung der Waisenhäuser zu Ende des 17. und im 18. Jahrh. war zunächst aus dem Pietismus hervorgegangen. Ihr Ziel war das, die sittliche Ertüchtigung der Kinder herbeizuführen. Sie entsprang religiösen Gesichtspunkten; entsprechend dem Gedanken der ecclesiola in ecclesia war die Liebestätigkeit auf allen Gebieten die Sache erweckter Einzelner. Unser Stuttgarter Waisenhaus entsprang, wie oben dargelegt, nicht rein diesen Gedanken. In der Betonung der Arbeit, der Förderung der Industrie des Landes, zeigte sich schon ein Anklang an Gedankengut der Aufklärung, die — einerseits — eine Anstaltserziehung mindestens kritisch betrachtete, andererseits den Gedanken der Arbeit als Heilmittel gegen die Armut und als Erziehungsmittel in den Vordergrund stellte.

Im 19. Jahrhundert, beginnend schon mit Pestalozzi, in stärkster Ausprägung sichtbar bei Wichern, tritt neben die These von der Kraft der Arbeit, die Forderung der Rettung der der Verwahrlosung ausgesetzten Jugend. Pestalozzi, der nicht in die Reihe der spezifisch christlichen Pädagogen eingestellt werden darf, ist es, der eine Synthese zwischen der aufklärerischen Lehre vom Wert der Arbeit und der christlichen von der Rettung der Jugend durch Aufnahme und ihre Hinführung zu Gott darstellt[14]). Es sind nun auch nicht mehr in erster Linie die Waisen, d. h. die elternlosen Kinder, denen die Fürsorge gilt, sondern die sogenannten moralischen Waisen, d. h.

[14]) Vgl. Cordier, S. 110.

die Kinder, für deren Erziehung ihre Eltern nicht sorgen, sei es aus Unfähigkeit, sei es aus Bosheit.

Pestalozzis Anstalt war aufgebaut auf dem Grundsatz der Erziehung der Kinder zur Armut. Die Arbeit ist ihm nicht bloß Verdienstmöglichkeit, sondern dem armen Kinde sollen „seine für verschiedene Unterhaltungswege geübteren Hände und Kopf... ein Uebergewicht im Verdienst gegen den Begüterten geben", „die Lehre von der schuldigen Dankbarkeit macht an sich nicht arbeitsam, empfindsame Träume für das Gute nicht stark, und wohlerklärte Katechismen geben keinen Ersatz, wenn Kinder von guten, gemächlichen Lagen der Wohltätigkeit zu den gewiß harten Lagen einer in der Armut anzuhebenden niedern Tätigkeit hinunterfallen"[15]). Pestalozzi wollte also die Kinder für das Leben erziehen, sie nicht herausnehmen aus ihren früheren Kreisen, sondern sie mit besseren Voraussetzungen dahin zurückschicken. Diese Frage der Erziehung in der Anstalt für das Leben ist ein Problem, das jede Anstaltserziehung immer wieder, auch heute noch, in Frage stellen kann.

Die Frage nach den Ursachen der Verwahrlosung wurde nun nicht mehr mit dem Hinweis auf die Verarmung und ihre Auswirkungen beantwortet. Deshalb kann es auch nicht mehr in erster Linie die Arbeit sein, die zur Hebung der Not eingesetzt wird. Vielmehr werden die Ursachen gesucht und gefunden auf religiös-sittlichem Gebiet, insbesondere im Zerfall der Familie. Ein Ersatz für die fehlende Familienerziehung, gerade auf diesem Gebiet, sollte geschaffen, die der Verwahrlosung preisgegebenen, zum Teil schon verwahrlosten Kinder sollten aus ihren „Familien", denen gerade das fehlte, was die Bedeutung der Familie für das Volk ausmacht, die Erziehung durch Vorleben, herausgeholt werden.

Die ersten solchen Anstalten (nach Pestalozzi) sind die Fellenbergsche in Hofwyl, 1799 gegründet, und in Deutschland der später sog. Lutherhof Falk's in Weimar, 1813 gegründet. 1819 folgte die Anstalt Christian Heinrich Zeller's in Beuggen bei Basel und die des Grafen Recke-Volmarstein in Düsseltal bei Düsseldorf. Alle diese Anstalten haben streng christliches Gepräge; sie wollen christliche Armenanstalten sein.

Deshalb sind hierher nicht zu rechnen die Armenhäuser, die, hervorgegangen aus den alten Spitälern, neben Erwachsenen auch Kinder aufnahmen. Auch soweit in diesen besondere Häuser für Kinder bestanden, zählen sie nicht zu den eben charakterisierten Rettungsanstalten.

Anstalten der letzteren Art bestanden in Württemberg im Anfang des 19. Jahrh. auch. Ein K. Edikt von 1811[16]) hatte zwar alle Lokalwaisenhäuser aufgehoben, die hauptsächlich in den zahlreichen, erst nach dem Reichsdeputations-Hauptschluß mediatisierten Städten be-

[15]) Pestalozzi, Bd. I, S. 144, Aus einem Brief.
[16]) Völter, S. 9.

standen hatten. Außer diesen aber existierten in einzelnen Städten eben solche mit dem Spital verbundenen städtischen Anstalten für physische und moralische Waisen, die nicht unter das Edikt fielen. Der Hauptzweck dieser Anstalten war noch der alte, armenpflegerische der Verwahrung und Versorgung und der Schulbildung für anderweitig nicht versorgte Kinder der eigenen Stadt. Es ist bezeichnend für die Zeit des Beginnens dieser neuen Bewegung, daß die beiden im selben Jahr, 1820, gegründeten Anstalten, das Catharinen-Institut in Ulm und die Paulinenpflege in Stuttgart Beispiele für die beiden verschiedenen Typen sind. Ulm ist Versorgungsanstalt im alten Sinne, und die Paulinenpflege ist die erste Rettungsanstalt in Württemberg. Andererseits: die Ulmer Anstalt ist eine Einrichtung der Stadt, die Rettungshäuser sind von der freien oder kirchlichen Wohltätigkeit errichtet[17]).

Da die Anstalten alter Art in keiner Weise Neues bringen, auch nicht von entscheidendem Einfluß auf die Entwicklung des Pflegekinderwesens, insbesondere die Fürsorgeerziehung waren, da sie außerdem nicht eine bedeutende Herabminderung der verwahrlosten Kinder bewirken konnten und endlich rein städtische Einrichtungen waren, soll in der Folge lediglich von dem Neuen gehandelt werden, das die Rettungshausarbeit auf dem Gebiet der Pflegekinderversorgung und im Kampf gegen die Verwahrlosung der Jugend gebracht hat.

Die Haltung, aus der heraus die Rettungshausarbeit getan wurde, stand im Gegensatz zu all dem vorherigen, das einer einseitigen Verstandesbildung auf Kosten der Religiosität gedient hatte. Das Ideal aller Erziehung ist das einer christlichen Familie. Es ist also durchaus nicht an der Frage vorübergegangen, ob die Anstalts- oder die Familienerziehung die bessere sei. Zeller spricht dies deutlich aus[18]): „Also, wo man kann, da versorge man solche Kinder in einzelnen christlichen Familien; wo man aber nicht kann, da versorge man sie in christlichen Armenanstalten, wo sie zwar manches nicht finden können, das eine Familie, die von Gott gesegnet ist, in sich vereinigt, wo sie aber doch besser versorgt sind, als im Elend der Verwahrlosung und der Verführung".

Einmal aber fanden sich solche Familien nicht in genügender Zahl, zum andern aber handelte es sich bei den aufzunehmenden Kindern häufig um solche, die wegen ihrer körperlichen und vor allem sittlichen Verwahrlosung besonders schwer zu behandeln waren. Die Notwendigkeit solcher Anstalten wurde deshalb nicht ernstlich in Frage gestellt.

Württemberg nimmt auch in der Entwicklung der Rettungsanstalten eine gewisse Sonderstellung ein. Während es sich bei den bisher bestehenden Anstalten immer um das Werk einzelner bedeutender

[17]) Völter, S. 11.
[18]) Thiersch, Chr. J. Zellers Leben, I. Bd., S. 249.

Männer handelte, die aus deren persönlichem Einsatz für die gefährdete Jugend entstanden waren, ist es in Württemberg wieder eine Königin, Pauline, die 1820 die erste Rettungsanstalt, die sog. Paulinenpflege, stiftet. Das Haus sollte ein Heim sein für Kinder, die schon bis zu einem gewissen Grad verwahrlost waren, als Rettungshaus im eigentlichen Wortsinn. Die Kinder besuchten außerhalb des Hauses die öffentliche Industrieschule, wodurch die enge Verbindung mit dieser Institution gewährleistet war. Auch die Lernschule war bis 1860 die gewöhnliche Armenschule[19]). Aufnahme finden nur Stuttgarter Kinder. Die Kostendeckung erfolgt durch die Kostgelder und Erträge der Arbeiten der Industrieschule, durch Schenkungen des königlichen Hauses und Stiftungen und Beiträge Privater. Auch die Aufsicht, geführt durch einen Verwaltungsrat, zeigt die Württemberg eigentümliche Verbindung privater und amtlicher Stellen. Es sind außer privaten Mitgliedern die geistlichen und weltlichen Vorstände der Stadtdirektion und der städtischen Behörden, sowie eine von der Königin bestellte Mitvorsteherin dort vertreten.

Auch hier ist es die Z2., die schon im Jahr 1823 einen Aufruf erließ, der zur Begründung öffentlicher Orts- und Bezirksanstalten aufforderte, die verwahrloste oder verlassene Kinder ganz verpflegen und erziehen sollten.

Darauf entstanden 1823 zwei weitere Anstalten, Korntal und die Paulinenpflege in Winnenden. Beide entsprangen aus evangelischen Kreisen und waren reine Privatanstalten, wie auch die meisten der später gegründeten Anstalten. Die katholische Kirche begann erst später damit, eigene Anstalten zu errichten, und eine strenge konfessionelle Scheidung herrschte lange überhaupt nicht. Als Vorbild diente oft die Beuggener Anstalt.

Auch die Sorge für nicht vollsinnige Kinder beginnt in dieser Zeit mit der Verstaatlichung der von Pfarrer Jäger in Gmünd begonnenen Blindenanstalt, der als nächste die Paulinen-Pflege in Winnenden, eine private Anstalt, folgt, die neben vollsinnigen Kindern auch taubstumme aufnahm.

Die Mittelbeschaffung[20]) für alle diese Anstalten war eine private. Verschiedene Quellen waren hierfür vorhanden: Kapitalzinsen, Erlös aus eigenen Erzeugnissen der Anstalt, freiwillige Gaben und Darlehen, vor allem aber die Kostgelder für die Kinder, die neben Privaten vom Königshaus, von der Z2., den Amtskörperschaften usw., vom Waisenhaus und von Erziehungsvereinen bezahlt wurden. Eine staatliche Unterstützung bestand nirgends. Ueber alle diese Erziehungshäuser aber führten von Anfang an Staat und Kirche eine, wenn auch lockere, Oberaufsicht.

Die weiteren zahlreichen Anstaltsgründungen — Württemberg hatte im 19. Jahrh. die meisten Rettungshäuser — im einzelnen auf-

[19]) Dazu und zu folgendem: Vergl. Völter, S. 49 ff.
[20]) Völter, S. 192.

zuführen, entspräche nicht dem Zweck dieser Arbeit. Es genügt hier ihren Ursprung zu zeigen, auf ihren Zweck hinzuweisen, und schließlich das Ergebnis der Rettungshausarbeit, die staatliche Fürsorgegesetzgebung aufzuzeigen[21]).

Die Tätigkeit der ZL. auf dem Gebiet der Erziehungshäuser beschränkte sich nicht auf die Leistung von Beiträgen. Da eine zentrale Stelle, die die Aufsicht über das gesamte Kinderversorgungswesen führte, nicht vorhanden war, trat die ZL. in diese Aufgabe ein. Sie kümmerte sich zwar nicht um die einzelnen Kinder; dies hätte auch ihrer Bestimmung als Zentralstelle nicht entsprochen, aber sie verschaffte sich einen allgemeinen Ueberblick über die Lage der Pflegekinder dadurch, daß sie jährliche Berichte über die Versorgung der verwahrlosten Kinder einholte. So enthält schon der Jahresbericht 1823/24 die Angabe, daß von 2741 verwahrlosten Kindern am 15. 1824 nur 1526 teils in Privathäusern, teils in Anstalten untergebracht seien. Die genannten Berichte, und schon die Notwendigkeit ihrer Abfassung, gaben wenigstens den zuständigen Stellen Einblick in die größten Mißstände. Sie machten aber, was wichtig ist, auch Versuche bekannt, die z. T. von einzelnen Persönlichkeiten gemacht wurden um in einzelnen Orten eine bessere Versorgung der Kinder zu gewährleisten. Wurde also auch ein ganz anderer Weg beschritten als heute, nämlich der, eben da einzugreifen, wo bereits ein gewisser Grad von Verwahrlosung eingetreten war, und fehlte auf dem Pflegekindergebiet fast jede vorbeugende Fürsorgetätigkeit, so bestand doch in der ZL. eine Stelle, von der aus auf die Verhältnisse des ganzen Landes geachtet wurde. Fanden sich in einer Gemeinde besondere, beispielhafte Einrichtungen, so wurden sie nun „amtsbekannt" und der Nachahmung empfohlen.

Als Beispiele seien genannt: Auf Seiten des Staates die 1823 begonnene landwirtschaftliche Verpflegungs- und Erziehungsanstalt, die im Anschluß an die staatlichen Waisenhäuser in Hohenheim gegründet wurde, allerdings nur bis 1827 bestand. Ein sehr schöner Plan, der freilich nicht zur Durchführung kam, war der des Pfarrers Rieck von Lustnau, der im Kloster Bebenhausen ein landwirtschaftliches Waisenerziehungsinstitut nach Muster des Fellenbergschen in Hofwyl errichten wollte, das, auf einen bestimmten Grundbesitz gestützt, sich selbst tragen sollte.

Ein neuartiger, nicht an die Anstalten angegliederter Versuch der auch tatsächlich durchgeführt wurde, ist der des Pfarrers Thym in Unterfischach bei Gaildorf[22]). Thym führte in seiner Gemeinde für Kinder, die von ihren Eltern nicht richtig versorgt wurden und deren Erziehung vernachlässigt wurde, eine Nachbarschaftsvormundschaft ein. Der Nachbar hatte, obwohl die Eltern noch lebten und das Kind bei sich behielten, etwa dieselben Befugnisse wie ein eigentlicher

[21]) Zu der ganzen Entwicklung, s. Völters Schrift.
[22]) Rechenschaft der ZL. 1824/25.

Vormund. Er konnte selbständig über die Erziehung des Kindes bestimmen. Die Aufsicht über diese ganze Institution führte der Kirchenkonvent.

Bei diesen unter Nachbarschaftsvormundschaft stehenden Kindern von 2—18 Jahren handelte es sich freilich gerade nicht um Pflegekinder, da sie ja den Eltern belassen wurden, sondern um eine Einrichtung zur Kontrolle der Eltern. Vergleichbar ist sie etwa der heute allerdings nicht allgemein als zulässig angesehenen Unterbringung des Fürsorgezöglings in seiner eigenen Familie, wobei dann die Erziehungsrechte auch nicht den Eltern, sondern dem Fürsorger zustehen[23]). Dieser Versuch, dem damals noch keine Vorschriften über Zwangserziehung zur Seite standen, stößt juristisch auf die größten Bedenken. Der Eingriff in das Elternrecht ist ein so starker, daß er praktisch nahe herankommt an eine Entziehung des Sorgerechtes, die seit der Einführung des BGB., § 1666, bei Gefährdung des Kindes durch schuldhaftes Verhalten des Vaters vom Vormundschaftsgericht ausgesprochen werden kann. Die Einrichtung einer solchen Nachbarschaftsvormundschaft ohne gesetzliche Ermächtigung zu einem solchen Eingriff, nicht einmal mit eigentlich polizeilichen Mitteln, widerspricht dem Prinzip des Rechtsstaats. Daß diese Bedenken nicht gleich den ersten Versuch im Keime erstickten, rührt wohl daher, daß die Nachbarvormundschaft unter der Autorität von Pfarrer und Kirchenkonvent stand und nur in einigen kleinen Dörfern sich durchsetzen konnte. Abgesehen von der juristischen Seite bietet dieser Versuch aber auch von sozialer Seite Angriffsmöglichkeiten. Man denke z. B. an die Herabsetzung der Eltern in der allgemeinen Meinung, und damit in der Achtung ihrer Kinder, die auch die Wiederherstellung eines gesunden Verhältnisses zu erschweren geeignet ist. (Diese Bedenken bestehen übrigens auch gegen eine Unterbringung von Fürsorgezöglingen bei den Eltern.) Trotzdem die ZL. diese Einrichtung als beispielhaft nennt, und sie der Nachahmung empfiehlt, blieb sie eine singuläre Erscheinung, auch wenn einige Dörfer dem Beispiel folgten[24]). Sie war ihrer Natur nach zudem auf das Land beschränkt. Die Bedeutung für das Pflegekinderproblem ist die, daß es sich hier, wie beim heutigen Pflegekinderschutz, um eine Kontrolle der Versorgung und Erziehung der Kinder durch die Oeffentlichkeit handelt, und daß die hier bestellten Organe wesentlich andere sind, als die später zur Kontrolle bestellten. Aber der Versuch einer Uebertragung solcher Nachbarschaftskontrolle auf die Pflegefamilien wurde nicht gemacht, obwohl dies nicht allzu fern gelegen wäre. Kein Gesetz und keine Verordnung hat den Begriff aufgenommen.

Diese ganze Arbeit, der Rettungshäuser insbesondere, war ohne staatliches Eingreifen entstanden und aufgebaut worden. Die ZL. war in die Lücke eingetreten, die in der Staatsverwaltung bestand.

---

[23]) Laarmann, S. 134 f.
[24]) Rechenschaft 1832/33.

Da sie jedoch selber keine Macht hatte, Befehle an die Kreisregierungen und Oberämter zu erlassen und überhaupt von sich aus keine neuen Bestimmungen treffen konnte, wandte sie sich 1831 an das Ministerium des Innern[25]). Aus Veranlassung der schon genannten Berichte, fühlte sich die ZL. verpflichtet, das Ministerium darauf aufmerksam zu machen, daß die Kinder zum Teil noch immer dem Wenigstbietenden im „öffentlichen Abstreich" zur Verpflegung gegeben werden. Daraufhin befiehlt das Ministerium den Kreisregierungen Berichte von sämtlichen Bezirksämtern einzuziehen und diese an die ZL. zu senden. Im November 1835 gibt die ZL. diese Berichte geordnet an das Ministerium. Sie macht dabei darauf aufmerksam, daß es an einer gesetzlichen Grundlage fehle, die festlege, inwieweit die Obrigkeit ihre Gewalt der elterlichen Gewalt entgegensetzen darf. Der Hauptmangel der bisherigen Regelung war also von der ZL. klar erkannt. Bezeichnend für ihre Stellung zwischen Staat und Privatveranstaltung ist auch dieses Verhalten der ZL. Sie macht das Ministerium aufmerksam auf Mängel staatlicher Einrichtungen, die ihr bekannt werden.

Das Ministerium erließ auf Grund dieser Berichte am 30.7.1836 eine Verfügung[26]), in der darauf aufmerksam gemacht wird, daß eine Inpflegegabe durch öffentlichen Abstreich und die Umätzung, die ebenfalls noch üblich war, für das betr. Kind häufig schädlich sei. Es sollten nun auch in Armenhäusern und sonstigen vorwiegend für Erwachsene bestimmten Anstalten Kinder ohne ihre Eltern nur noch dann untergebracht werden, wenn diese Einrichtungen die absolute Gewähr für gute Erziehung bieten. (§ 1). Kinder, die in Privathäusern untergebracht werden, sollten „vorzugsweise bei Personen untergebracht werden, die als rechtschaffen bekannt sind". Die — notwendig schriftlich abzuschließenden — Kostakkorde bedürfen der Genehmigung des Stiftungsrats bezw. des Gemeinderats, je nachdem wer von beiden für das Kostgeld aufzukommen hatte. Bei groben Verstößen gegen diese Vorschriften können die Bezirksbehörden verbietend eingreifen. Der Kirchenkonvent hat über die Verpflegung und sonstige Versorgung der Kinder sorgfältig zu wachen und für jedes Kind einen Aufseher zu bestellen, der dem Kirchenkonvent von Zeit zu Zeit berichten muß. Die Bezirkspolizeiämter haben, anläßlich der Ruggerichte, unterstützt durch die Dekanatämter und Schulinspektorate, etwa bestehenden Mängeln entgegenzuarbeiten.

Viel Neues gegenüber dem Bestehenden bringt diese Ministerialverfügung nicht. Ein ähnliches Aufsichtssystem wie das hier vorgesehene enthielt schon die Landesordnung Herzog Christophs. Das einzig Neue ist die Bestellung der Aufseher für die einzelnen Kinder. Der Gedanke ist dem der Nachbarvormundschaft ähnlich, die Möglichkeit einer wirklich durchgreifenden Hilfe aber hier ungleich weni

[25]) Rechenschaft der ZL. 1833/37.
[26]) RegBl. S. 518.

ger sicher gewährleistet, als dort. Was die ZL. an den bestehenden Regelungen gerügt hatte, das gilt nun immer noch: es fehlt an genauer Kompetenzabgrenzung. Der Aufseher soll zwar dafür sorgen, daß die Angelegenheiten des Kindes möglichst neu geregelt werden, er soll auch den Polizeiämtern berichten, und den Mängeln „entgegenwirken". Welche Mittel ihm aber zu dem Zweck zur Verfügung stehen, darüber schweigt die neue Ordnung. Die ZL. hebt in ihrem Rechenschaftsbericht von 1817/41 als „besonders verdienstlich" hervor, daß der Oberamtmann von Künzelsau bei den Ruggerichten sich die Pflegekinder von den Pflegeeltern vor den versammelten Gemeinderat und Bürgerausschuß bringen lasse, damit er selber feststellen könne, ob an den Kindern schon äußerlich ein Zeichen von Verwahrlosung zu bemerken sei. Daß dieses Vorgehen besonderer Würdigung wert scheint, zeigt, wie wenig konsequent diese Aufsicht sein konnte, und wieviel noch zu tun blieb. Der Staat scheute zu der Zeit offenbar vor einem Eingreifen in die Rechte der Einzelnen zurück. Man befürchtete wohl, durch zu strenge Kontrolle von der Aufnahme von Pflegekindern abzuschrecken. So konnten also diese dehnbaren Vorschriften keine wesentliche Besserung bringen. Es mußte bleiben, wie es gewesen war, daß die bessere oder schlechtere Versorgung der Pflegekinder von dem guten Willen der Aufseher, der Kirchenkonvente und der Oberamtleute abhängig war.

Daß die staatlichen Maßnahmen nicht genügten, und daß man sich an verantwortlicher Stelle darüber klar war, zeigt auch die Gründung eines „Frauenvereins zur Versorgung verwahrloster Kinder" in Stuttgart im Jahr 1834[27]). Er wurde als völlig private Einrichtung begonnen, mit dem Zweck, aus der Summe der Mitgliedsbeiträge das Kostgeld für der Verwahrlosung ausgesetzte Kinder zu bezahlen, und zwar in der Weise, daß sich immer eine Gruppe von Frauen zusammenschloß, die gemeinsam für ein bestimmtes Kind sorgten, und sich um dieses Kind auch persönlich bekümmerten. Auf diese Weise war eine dauernde Aufsicht über das einzelne Kind und über die Pflegestelle gewährleistet. Daß diese rein private Gründung im Zusammenhang der öffentlich-rechtlichen Schutzbestimmungen für die Pflegekinder genannt zu werden verdient, zeigt schon das Verhalten der amtlichen Stellen zu diesem Verein. Schon am 8.7.1835 macht die Regierung des Neckarkreises die Oberämter auf diese Gründung aufmerksam und legt ihnen nahe, sie sollten für ihren Bezirk zu solchen Gründungen auffordern. Ein weiterer Erlaß der Neckarkreisregierung vom 29.8.1837 sagt noch deutlicher, es gebe in jedem Oberamt des Bezirks bedürftige und verwahrloste Kinder, für deren Unterbringung aus Mangel an Mitteln der öffentlichen Kassen nicht gesorgt werden könne, und wo die Privatwohltätigkeit eingreifen müsse. Deshalb sollen die gemeinsamen Oberämter die Bildung

[27]) Dazu u. zum Folg. vergl. Bericht über die 50jährige Tätigkeit des Vereins, S. 5 ff.

solcher Frauenvereine unterstützen. Ganz klar erkannt wird hier also der Mangel öffentlicher Hilfsmittel. Die Stellung des Staates als solchem zur Frage der Jugendpflege ist noch immer nicht geklärt. Schuld an der mangelnden Aktivität trug zum Teil auch die Unterordnung dieses Gebiets unter die Tätigkeit der Polizei, der es als eine der vielen, und nicht als einzige, wichtigste Aufgabe zustand. Ein Hinweis der amtlichen Stellen auf den Dienstweg schien zu genügen.

Aber es waren nicht nur mehr äußere Gründe, die den Staat hinderten, selbst tätig zu werden auf jugendfürsorgerischem Gebiet. Die ganze Einstellung der Zeit rechnete zu den Aufgaben des Staates Wohlfahrtsausgaben noch nicht in dem Maße, wie dies im 20. Jahrh., dann der Fall war. Und in dieser Einstellung steckt ein völlig richtiger Kern. Die Subsidiarität der Staatshilfe war allerdings zu dieser Zeit noch so stark, daß sie für die Praxis nicht ausreichte. Andererseits zeigt die Förderung der privaten Veranstaltungen auch ein Wachsen der Erkenntnis davon, daß es sich beim Dienst an der Jugend um öffentliche Aufgaben handle.

Der Frauenverein erlangt 1844 die juristische Persönlichkeit. Seit 1847 stand er unter dem Protektorat der Königin, und er arbeitete in Gemeinschaft mit der ZL., die ihm einen regelmäßigen Beitrag gab. Die meisten der von ihm betreuten Kinder brachte der Frauenverein in Anstalten unter, weil dort die Kostsätze billiger waren. So wurden auch von dieser privaten Aufsicht nur wenige der am meisten gefährdeten Kinder in Privatpflege ergriffen.

Die später, besonders von den 60er Jahren an entstehenden Kinderrettungsvereine, die hauptsächlich auf konfessioneller Grundlage errichtet wurden, bleiben rein private Einrichtungen, die zudem die Kinder ebenfalls fast ausschließlich in Anstalten einweisen. Sie werden deshalb füglich übergangen.

Ehe nun auf den neuen Aufschwung eingegangen werden soll, der von anderer Seite, von der Bevölkerungspolitik und der Medizin aus, neues Leben in die Frage nach wirksamem Pflegekinderschutz brachte, müssen die ebenfalls der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts angehörenden Einrichtungen zum Schutz noch nicht schulpflichtiger Kinder genannt werden.

Alle bis jetzt genannten Anstalten: die staatlichen Waisenhäuser, die Industrieschulen, und der größte Teil der Erziehungshäuser, waren nur für Kinder vom 6. bezw. 7. Lebensjahr an geschaffen. Nur Korntal und Tuttlingen nahmen auch Kinder von 1—6 Jahren auf. Unter den Kindern, die die Gemeinden in Privathäusern unterbrachten, waren zweifellos auch Säuglinge und Kleinkinder. Es erstaunt aber zu sehen, daß für diese Kinder in Württemberg noch 1825 keinerlei Sondereinrichtungen bestanden. Kleinkinderschulen, Krippen, Säuglingsheime gehören erst der späteren Zeit an.

Die Entwicklung der Sorge für die noch nicht schulpflichtigen Kinder beginnt mit den Kleinkinderschulen. Die Heimat der Klein-

kinderschulen ist England, wo es Lord Braugham und J. Buchanan zu verdanken war, daß 1827 schon mehr als 200 solcher Anstalten bestanden, während in Deutschland die Idee zwar schon 1792 in Hamburg und ein erster Versuch der Fürstin von Lippe-Detmold 1802 nachgewiesen werden können, die Verbreitung aber unterblieb[28]).

Die Kleinkinderschulen sollen Anstalten sein, in denen Kinder von 3 Jahren an tagsüber untergebracht und in Vertretung der Eltern zu Spiel und auch kleineren Beschäftigungen angeleitet werden und, was in der Folge sehr wichtig wurde, auch in religiöser Hinsicht die erste Belehrung erhalten.

Der Beginn ist in Württemberg ebenfalls ein rein privater[29]). Am 19. 1. 1829 versucht ein Privatgesellschaft in Stuttgart zum erstenmale, 28 Kinder für die Tagesstunden aufzunehmen. Zunächst wurden nur ehelich geborene Mädchen aufgenommen, aus Furcht, durch die Aufnahme unehelicher Kinder könnte dem Laster Vorschub geleistet werden. Die Lokalleitung des Wohltätigkeitsvereins in Stuttgart sichtete die Anmeldungen auf ihre Aufnahmewürdigkeit hin[30]). Dadurch ist schon ein enges Zusammenarbeiten mit der ZL. gewährleistet, und diese führte von Anfang an die Aufsicht über die Kinderschulen.

Die Beziehung zur ZL. bewirkte auch die rasche Verbreitung dieser neuen Fürsorgeeinrichtung, die nun, wie es den bisherigen württembergischen Verhältnissen entsprach, auch wieder teils aus öffentlichen, teils aus privaten Mitteln finanziert wurde. Die Rechenschaft der ZL. von 1830/31 gibt hier interessante Zahlen: Für die beiden Kleinkinderschulen in Stuttgart zahlte damals der König 10%, die ZL. 10% des Aufwands, während die restlichen 80% aus freiwilligen Beiträgen zusammenkamen. An eine Genehmigung dieser Einrichtungen durch den Staat oder eine Uebernahme in eigene Aufsicht des Staates wird nicht gedacht. Die halbamtliche Stellung der ZL. war auch hier wieder sehr günstig. Es war ihre Pflicht, sich an allen Punkten der Wohlfahrtspflege mit dem neu entstehenden zu befassen, es auf seine Tauglichkeit zu prüfen und, wenn es sich gut erwies, durch Unterstützung zu fördern, und für seine Verbreitung zu sorgen, ohne daß dadurch eine staatliche Kontrolle und die Gefahr der Erstarrung durch endgültige Festlegung und durch Einbau in den staatlichen Apparat entstanden wäre.

Die weitere Entwicklung der Kleinkinderschulen, die, wie auch die Rettungshausarbeit, ein wesentliches Stück der inneren Mission der evangelischen Kirche wurden, liegt außerhalb des Rahmens dieser Darstellung. Eine Eingliederung der Kleinkinderschulen in das Aufsichtssystem des Staates geschah erst durch das Kost- und Pflegekindergesetz.

[28]) Schmidlin, S. 11.
[29]) Schmidt, S. 51.
[30]) Rechenschaft der ZL. 1828/29, § 45.

Noch fehlt eine Anstalt für Kinder unter 3 Jahren. Diese Aufgabe zu erfüllen wurden die Krippen geschaffen. Der Anstoß dazu kam von Frankreich, wo Marbeau 1844 die erste derartige Anstalt gründete und damit einem starken Bedürfnis entgegenkam. 1851 bestanden in Frankreich schon 400 Krippen! Typisch für Württemberg, entsprang auch bei dieser Einrichtung der Gedanke der Initiative der Königin, Olga, die die Kreise der christlichen Wohltätigkeit erst gewinnen mußte, weil diese die Krippen mit den Findelhäusern gleichsetzten, gegen die von evangelischer Seite schon immer große Abneigung bestand. Es gelang aber doch, einen Kreis für die Bestrebungen zu interessieren, so daß 1868 die erste Krippe eröffnet werden konnte. Die Ausbreitung dieser Anstalten ging ungleich langsamer vonstatten als die der Kleinkinderschulen, weil an die Versorgung der Kleinkinder viel größere Anforderungen gestellt werden. So bestanden 1883 erst 6 und 1914 28 Krippen[31]).

VI. Teil

Die neuere Entwicklung bis zum Kost- und Pflegekindergesetz

Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts beginnt die Medizin, aufmerksam geworden durch die abnorm hohen Sterblichkeitsziffern unter den — vorwiegend unehelichen — Pflegekindern, ihr Augenmerk auf das Gebiet des Kinderschutzes zu richten. In Württemberg befaßt sich der ärztliche Verein mit dieser Frage und macht deshalb eine Eingabe an das Ministerium des Innern. Das K. Medizinalkollegium verneint zwar in einem Erlaß[1]) an sämtliche K. Oberämter und Oberamtsphysikate die Notwendigkeit, Erhebungen über die Einwirkung des Inkostgebens kleiner Kinder auf die Kindersterblichkeit anstellen zu lassen. Aber doch werden die Oberamtsphysikate angewiesen, auf Mißstände zu achten, dies auch allen sonstigen Aerzten und allen sonstigen Medizinalpersonen aufzugeben, und Mißstände dem Ortsvorsteher, den Oberamtsärzten, notfalls den Oberämtern anzuzeigen. Bei besonders großen Uebelständen ist das K. Medizinalkollegium zu benachrichtigen.

Der Sinn dieser Vorschrift sollte der sein, dem Treiben der sogenannten „Engelmacherinnen" ein Ende zu bereiten. Unter diese verstand man Frauen, die sich zur Aufnahme eines Säuglings gegen einmalige Abfindung bereit erklärten, und die dann häufig, wie behauptet wurde, absichtlich, das Kind durch Vernachlässigung in den

[31]) Blätter f. d. Arm.w., 5. 1. 1884; Bl. d. ZL., 11. 7. 1914.
[1]) Vom 14. 8. 1873, Amtsbl. d. Min. d. Innern, S. 180.

Tod brachten. „Gestorben an Gichtern" ist der kurze, sachliche Vermerk in einem solchen Falle. Auch dieser neue Versuch krankt an dem Mangel, an dem alle bisherigen Anordnungen gelitten hatten. Es werden eine große Zahl von Organen dazu berufen, auf die Pflegekinder zu achten, ohne daß einer Stelle wirklich die Verantwortung für die Durchführung auferlegt wurde, und ohne daß eine einheitlich geordnete Zusammenarbeit der verschiedenen Stellen vorgesehen war. So war der Erfolg gering. Der Fortschritt aber, den diese Anordnung brachte, ist darin zu erblicken, daß von nun an die medizinische Seite der Frage dauernd im Auge behalten wurde. Am 20.10.1875 erschien so eine Instruktion für die ärztlichen Visitationen in den Gemeinden[2]), und schließlich regelte ein Erlaß des Ministeriums des Innern vom 11.6.1880[3]) an die K. Stadtdirektion Stuttgart, die K. Oberämter und die Oberamts-Physikate den Schutz der Pflegekinder unter 6 Jahren in folgender Weise: Die Ortsvorsteher haben zusammen mit den Ortsgeistlichen jeweils vor den ärztlichen Visitationen der Gemeinde dem Oberamt Verzeichnisse über die Kostkinder, die sich in dem Ort befinden, vorzulegen. An Hand dieser Verzeichnisse läßt sich der Oberamtsarzt die Kostkinder vorstellen und untersucht sie. Wenn er es für nötig hält, etwa wegen gewisser Anzeichen physischer Vernachlässigung, hat er auch die Kosthäuser zu besichtigen. Sind seit der letzten Gemeindevisitation Kinder gestorben, so hat er die Todesursache festzustellen. Das Ergebnis dieser ganzen Visitation ist zu protokollieren. Da aber ärztliche Visitationen nur in großen zeitlichen Abständen, und dann zu genau bestimmter Zeit, stattfanden, konnten auf diese Weise lediglich ganz grobe Verstöße, ein systematisches Vernachlässigen des Kindes festgestellt werden. Mag auch die drohende Untersuchung, besonders auch der Todesursache, in manchen Fällen vor dem Schlimmsten zurückgehalten haben, auch dieser Erlaß war nicht geeignet und ausreichend, um in den Verhältnissen der Pflegekinder Wandel zu schaffen.

Ergänzend gegenüber den bis jetzt genannten reinen Aufsichtsmaßnahmen gelten noch polizeiliche Vorschriften. Von den rein strafrechtlichen Vorschriften soll hier, wo es sich um den Schutz der Pflegekinder handelt, abgesehen werden. Zu nennen ist jedoch das Württembergische Gesetz vom 2.5.1852, dessen Art. 7 in das bei Einführung des RStGB. geänderte Polizeistrafgesetz als Art. 12 übernommen wurde. Nach diesem Gesetz können Kinder, die von ihren Eltern oder Pflegeeltern nicht vom Bettel ab-, oder sogar dazu angehalten werden, oder die der sittlichen Verwahrlosung preisgegeben sind, ohne Willen der Eltern durch Erkenntnis des Gemeinderats unter Zuziehung des Ortsgeistlichen den Eltern weggenommen und in Kost- oder Pflegehäuser gegeben werden. Die Kinder können auch zum Besuch der öffentlichen Arbeitsanstalten durch den Kirchenkonvent

[2]) Min.A.Bl., S. 318.
[3]) Min.A.Bl., S. 242.

angehalten werden[4]). Gegen eine Verfügung des Kirchenkonvents oder Gemeinderats ist nur der Rekurs an das gemeinschaftliche Oberamt zulässig. Die Eltern sind sogar verpflichtet, die Kosten zu tragen, soweit nicht andere Mittel verfügbar sind.

Diese Vorschrift greift tief ein in die Rechte der Eltern. Als „Strafvorschrift" gegenüber den Eltern aber darf sie nicht aufgefaßt werden, sondern sie ist zu verstehen als polizeiliche Maßnahme zum Schutz der Kinder. Als solche steht sie unter den allgemeinen Voraussetzungen allen polizeilichen Eingreifens, und sie ist in diesem Rahmen auch zulässig. Diese Vorschrift war auch der Ausgangspunkt zu der Regelung der Fürsorgeerziehung in Württemberg.

Ehe die württembergische Entwicklung weiter verfolgt werden kann, ist es nötig, die Entwicklung wenigstens derjenigen anderen Länder darzutun, in deren Regelung des Pflegekinderwesens erhebliche Unterschiede gegenüber Württemberg bestehen. Es sind dies Preußen und vor allem Sachsen in der Leipziger Ziehkinderordnung. Die preußische Entwicklung ist rasch genannt, denn Grundlage aller späteren Anordnungen ist die Zirkularverfügung des Königs an die Oberpräsidenten vom 17.7.1840. Diese Verfügung, die auch ausgeht von der großen Sterblichkeit bei den Pflegekindern, ermächtigte den Innenminister, überall, wo ein Bedürfnis bestehe, die Aufnahme von Pflegekindern unter polizeiliche Erlaubnis zu stellen und eine polizeiliche Kontrolle über das Pflegekinderwesen einzuführen[5]). Auf diesem Grundgedanken baute auch das unten zu charakterisierende württembergische Gesetz von 1909 auf. Die preußische Entwicklung wurde unterbrochen vom Erlaß der Gewerbeordnung 1869 an bis 1879, wo durch eine Novelle der Zweifel darüber, ob die Aufnahme von Kindern in Pflege zu den Gewerben gehöre, denen durch die Gew.O. Gewerbefreiheit zugesichert war, gelöst wurde. § 6 Gew.O. schließt die Inpflegenahme von Kindern nun ausdrücklich aus, und dadurch wurde der frühere Zustand in Preußen wieder hergestellt.

Eine andere Art der Pflegekinderüberwachung ist das von der Leipziger Ziehkinderarzt Taube herausgebildete System, das im Gegensatz zu Preußen nicht von einer polizeilichen Aufnahmeerlaubnis und polizeilicher Kontrolle ausgeht, sondern von einer Meldepflicht nach der Aufnahme eines Kindes beim Ziehkinderarzt und der zu diesem Zweck bestellten Pflegerin und von einer dauernden Aufsicht durch diese Organe[6]). Unter dieser Aufsicht sollten nach Taubes Plan auch die unentgeltlich und bei Verwandten untergebrachten Kinder begriffen werden. In engem Zusammenhang mit einer wirk-

[4]) Vgl. Beilage 182 zu den Verhandlungen der 2. Kammer des württ. Landtags, 1871. Art. 12 des Gesetzes betr. Aenderungen des Polizeistrafrechts bei Einführung des Strafgesetzbuchs für das Deutsche Reich. Vom 27. Dezember 1871, RgBl. S. 391. Vgl. dazu auch Schicker, das Pol.Strafr. u. Pol.Strafverfahren im Kgr. Württ. 2. Aufl. 1887.

[5]) Friedeberg-Polligkeit, S. 201.

[6]) Studders, S. 29 und 30.

lich durchgreifenden Neuordnung sieht er die Notwendigkeit einer Vormundschaft des Ziehkinderamtes über alle unehelichen Kinder[7]).

Die erste Regelung durch Landesgesetz erfolgte in Hessen, das eine gewisse Mittelstellung zwischen Preußen und Leipzig einnimmt, insofern als vorherige Erlaubniseinholung, bezw. sofortige Anmeldung der Aufnahme eines Pflegekindes[8]) vorsah. Erfaßt wurden aber zunächst überall nur die entgeltlich untergebrachten Kinder.

Sowohl neben der preußischen Ordnung, die wenigstens die Möglichkeit eines einheitlichen, durchgreifenden Schutzes gab, als neben der Leipziger Ordnung Taubes, die insbesondere den Zusammenhang zwischen dem Unehelichenproblem und dem Pflegekinderwesen als erste klar erkannte, wird die Schwäche der gleichzeitigen württembergischen Zustände besonders deutlich. Württemberg, das in der Rettungshausarbeit an erster Stelle in Deutschland stand, das in seiner Z.V. eine einzigartige Organisation hatte, war auf diesem Gebiet, wo es auf ein Eingreifen des Staates angekommen wäre, hinter einer ganzen Reihe von Ländern zurückgeblieben, und holte diese erst endgültig wieder ein durch sein Pflegekindergesetz von 1909.

Vorher aber bringt das württembergische Gesetz über die Zwangserziehung Minderjähriger vom 29.12.1899[9]), in Kraft seit 1.1.1900, mit der Aenderung des Wortes „Zwangs" in „Fürsorge"-Erziehung seit 11.11.1905 einen gewissen Abschluß des durch die Gesetze von 1852 und 1871 begonnenen Weges, und gleichzeitig eine Rechtfertigung und staatliche Anerkennung des Rettungshauswesens.

Die Bestimmung des Art. 12 des Polizeistrafgesetzes mußte geändert werden, da das BGB. dem Vormundschaftsgericht die Aufgaben übertrug, die zur Verhütung der Verwahrlosung der Kinder nötig waren. In einer Reihe von deutschen Ländern bestanden damals schon Zwangserziehungsgesetze, an die sich das württembergische Gesetz anlehnen konnte. Die Beratungen im Landtag ergaben deutlich die Notwendigkeit einer solchen Neuordnung. Von keiner Seite wurden gegen das Gesetz als solches irgendwelche Bedenken erhoben. Die Neuordnung erfolgte im engen Anschluß an die Sätze des BGB. (§ 1666) und das StGB. (§ 56). Für die Unterbringung der Kinder wurden die bestehenden Rettungshäuser und Erziehungsanstalten als geeignet angenommen, dagegen wurde eine Einweisung in Anstalten für Erwachsene abgelehnt und verboten. Diese Anstaltskinder, die durch ihre Uebernahme in Fürsorgeerziehung unter staatliche Aufsicht traten, wurden beaufsichtigt, — und daran ist bis heute nichts geändert, — durch das Innenministerium, das die Aufsicht an einen Beamten der Z.V. delegierte. Jedem Fürsorgezögling, der in einer Familie untergebracht ist, steht ein Fürsorger zur Seite, der sowohl die

[7]) Studders, S. 30.
[8]) Klumker, Art. Kinderfürsorge im Handwörterbuch der Staatswissenschaften.
[9]) Reg.Bl. S. 1284.

Pflegestelle, als das Verhalten des Kindes zu beobachten hat, und dem die Rechte eines Vormundes zustehen[10]). Der Kreis der in Betracht kommenden Kinder ist durch § 1 FE.-Gesetz eng umgrenzt auf sittlich verwahrloste Minderjährige, die entweder vor dem 12. Lebensjahr in näher bezeichneter Weise eine Handlung begangen haben, die den Tatbestand eines Verbrechens oder Vergehens oder des § 361 Ziff. 3 oder 4 StGB. erfüllt, oder auf solche Minderjährige, bei denen sonstige Tatsachen vorliegen, welche „zur Verhütung völligen sittlichen Verderbens" die Anordnung der Fürsorgeerziehung notwendig machen. Daraus erhellt, daß nur ein ganz geringer Teil der Pflegekinder unter der Aufsicht, die durch dieses Gesetz geschaffen ist, stehen können. Infolge dieser Regelung durch Sondergesetz scheiden nun die Fürsorgezöglinge aus unserer Betrachtung der Entwicklung des Pflegekinderschutzes aus[11]). Die ganze Ordnung der Fürsorgeerziehung ist gedacht als polizeiliche Maßnahme, und nicht als armenpflegerische. Dies zeigt sich auch in der Kostentragung, die im Gegensatz zur normalen Regelung des Unterstützungswohnsitzgesetzes in erster Linie den Landarmenbehörden auferlegt ist. Art. 19. Dadurch wurden die Schwierigkeiten beseitigt, die früher die Ortsarmenverbände gehindert hatten, die Voraussetzungen des Art. 12 Pol.St.G. als gegeben anzusehen. Dies kommt deutlich schon in der auffallenden Steigerung der auf Grund des Art. 12 eingeleiteten Hilfsmaßnahmen zum Ausdruck, die eingetreten ist, seit am 1. 4. 1890 Neckar- und Jagstkreis, seit 1. 4. 1895 der Donaukreis die Hälfte, der Schwarzwaldkreis seit 1. 4. 1892 $^1/_3$ der Kosten übernommen haben[12]).

Auf Einzelheiten des Gesetzes, das bis zur Neuordnung durch das RJWG. in Kraft blieb, ist in diesem Zusammenhang nicht einzugehen, da das Hauptaugenmerk auf die Kinder zu richten ist, die nicht infolge schon eingetretener Verwahrlosung, sondern lediglich wegen ihrer „Fremdheit" gegenüber den Personen, bei denen sie untergebracht sind, des öffentlichen Schutzes bedürfen.

Das nächste Mal, daß ein genaueres Eingehen auf die Verhältnisse der Pflegekinder erfolgte, war bei den Landtagsverhandlungen anläßlich der Einführung des Gemeindewaisenrats durch das BGB. Allerdings beschränkte sich die Diskussion naturgemäß wesentlich auf die Waisenversorgung. Schon 1898 hatte sich der Frauenverein für hilfsbedürftige Kinder der Ortsarmenbehörde in Stuttgart angeboten, ihre Mitglieder als Pflegerinnen für die von der Ortsarmenbehörde untergebrachten Kinder zu bestellen. Diese Vereinbarung kam zustande. Mitglieder des Frauenvereins wurden verpflichtet, neben den beamteten Armenpflegern sich durch persönliche Besuche um das Ergehen der Kinder zu kümmern[13]). Auf diesen Vorgang wies bei der

[10]) § 11 d. Ges.

[11]) Zu der ganzen Frage vergl. die Arbeit von Laarmann.

[12]) Erlaß des Min. d. J. vom 17. 10. 1895, Min.A.Bl. S. 411.

[13]) Bericht über die Tätigkeit des württ. Frauenvereins ... vom 4. 12. 190 S. 9 ff.

Beratung des Art. 53 AGBGB.-Entwurf ein Vertreter des Zentrums hin, und er stellte den Antrag, bei allen weiblichen Mündeln (wie es auch in Preußen und Bayern schon im AGBGB. vorgesehen war) sollten Frauen als Mitarbeiter des Gemeindewaisenrates herangezogen werden. In dieser Form allerdings ging der Antrag nicht durch, wohl aber wurde ins Gesetz aufgenommen, daß der Gemeindewaisenrat zu seiner Unterstützung für die „im Kindesalter stehenden Mündel in widerruflicher Weise ehrbare Frauen" zuziehen kann[14]). Daß hier um die Jahrhundertwende allgemein Frauen als Organe der öffentlichen Gewalt auftreten, ist eine Neuerung gegenüber der früheren Einstellung. Auf dem Gebiet der privaten und kirchlichen Wohlfahrtspflege war die Erkenntnis von der Richtigkeit und Notwendigkeit des Einsatzes von Frauen schon längst erkannt worden. Der Gemeindewaisenrat selbst war den süddeutschen Staaten unbekannt gewesen. Er wurde in das BGB. aus dem preußischen Recht übernommen. Eine völlige Neuerung in der Idee brachte er jedoch für Württemberg nicht, sondern er bedeutete lediglich eine Konzentration. Waisenpfleger, Waisengericht und Kontrolle dieser durch höhere Beamte und Behörden waren in Württemberg eine jahrhundertelange Einrichtung gewesen.

Ein Blick auf den Gesamtzustand des Pflegekinderwesens in Württemberg um die Jahrhundertwende ergibt folgendes Bild: Durch Reichsgesetz, das BGB., geregelt ist lediglich die Waisenversorgung in ihren Grundzügen. Bei dieser ist, insbesondere durch Art. 53 AGBGB. und durch die Zusammenarbeit mit den Frauenvereinen eine Gewähr gegeben, daß über die Kinder eine dauernde, einheitliche Kontrolle geübt wird. Die Formulierung des Art. 53 läßt allerdings dem jeweiligen Gemeindewaisenrat die Möglichkeit, die Mitarbeit der Frauen auszuschließen. Aber bei der großen Zahl von Privatvereinen, die sich diese Aufgabe gestellt hatten, war von deren Seite auf Aktivität und auf ein Hinwirken zu ihrer Zulassung zu rechnen.

§ 1 der Gewerbeordnung, der zunächst, besonders in Preußen, als Einschränkung der landesrechtlichen Zuständigkeit auf dem Gebiet des Pflegekinderschutzes betrachtet worden war, wurde durch die Novelle von 1879 nach dieser Richtung klargestellt. Abgesehen davon, daß die Maßnahmen zum Schutz der Kinder in fremder Pflege von vornherein nicht unter § 1 GewO. gefallen sind, will § 6 Ziff. 5 nicht selbst eine Regelung des Pflegekinderwesens geben, sondern lediglich den Begriff „Gewerbe" einschränkend interpretieren.

Durch Landesgesetz einheitlich geregelt war nur die Fürsorgeerziehung sittlich verwahrloster Kinder in Familien und Anstalten. Eine eigentliche, vor allem systematische und unter einheitlicher Kontrolle stehende Aufsicht über den größten Teil der Pflegekinder, nämlich über die großenteils unehelichen Kinder, die bei Fremden in Kost und Pflege waren, fehlte. Alle die Kinder, die von den Eltern in

[14]) Protokolle der 2. Kammer, 32. Sitzung vom 3. 5. 1899.

Pflege gegeben waren, und auch von den Eltern unterhalten wurden, waren frei von jeder öffentlichen Aufsicht. Dies sind aber auch tatsächlich die am wenigsten gefährdeten Kinder. Lediglich der Aufsicht des Vormunds und der zu seiner Kontrolle bestellten Organe, die jedoch, wie gezeigt wurde, nicht völlig ausreichend sind, unterstehen auch alle die unehelichen Kinder, für die keine Unterstützung aus der Armenkasse nötig wurde, insbesondere die unentgeltlich, z. B. bei Verwandten untergebrachten Kinder. Soweit solche Kinder aus Mitteln der öffentlichen Armenkasse versorgt wurden, wurden sie auch von der Armenverwaltung beaufsichtigt. Das revidierte Bürgerrechtsgesetz vom 4. 12. 1833[15]) hatte in Art. 1 bestimmt: „Die Gemeinden sind die Grundlage des Staatsvereins". Jeder Staatsbürger muß nach diesem Gesetz einer Gemeinde als Bürger oder Beisitzer angehören, und mit dem Gemeinde-Bürger- oder Beisitzerrecht verbunden ist der Anspruch auf Unterstützung aus den örtlichen Kassen bei eintretender Hilfsbedürftigkeit. (Art. 2). Da demnach die Gemeinden allein zuständig waren für das Armenwesen, für die Versorgung der Ortsangehörigen, so war die Gefahr groß, daß nur das Allernötigste getan wurde. So war die Aufsicht, die die Armendeputation der Gemeinden führte, von Ort zu Ort verschieden und nirgends in wirklich fortschrittlichem Sinn geregelt. Auch das Unterstützungswohnsitzgesetz vom 6. 6. 1870 (teilweise geändert und neu gefaßt am 12. 3. 1894), das durch Gesetz vom 8. 11. 1871[16]) mit Wirkung vom 1. 1. 1873 an in Württemberg eingeführt wurde, brachte keine wesentliche Entlastung der Gemeinden. Daß 1890, 1892 und 1895 von dem Vorbehalt des Art. 21 Gebrauch gemacht wurde und ein Teil der Kosten für die Erziehung verwahrloster Kinder von den Landarmenverbänden[17]) übernommen wurde, ist oben schon bemerkt.

Als Beispiel einer relativ guten, neueren Armenordnung sei Heilbronn angeführt[18]). Die Ordnung erging am 24. 10. 1895. Sie wurde am 9. 12. 1895 vom Ministerium des Innern bestätigt. Die Armenverwaltung unterstand, wie üblich, der Armendeputation als Organ des Ortsarmenverbandes (Art. 9 u. 10 AGUWG.). Die Pflegeeltern und Pflegekinder wurden überwacht von den Vorstehern der 18 Armenbezirke der Stadt und von besonderen Armenpflegern. Diese verhältnismäßig große Zahl von Armenbezirken und die Bestellung besonderer Armenpfleger mag immerhin eine Gewähr für ausreichende Aufsicht gewesen sein. Weiter bestand dir allgemein vorgeschriebene Aufsicht des Oberamtmannes und des Oberamtsarztes. Was aber immer noch fehlt, ist die Feststellung eines einheitlichen Begriffs der Pflegekinder und vor allem eine Regelung der Kompetenz der öffentlichen Stellen gegenüber dem in § 1631 festgelegten

[15]) Reg.Bl. S. 509.
[16]) Reg.Bl. S. 109.
[17]) Seit Gesetz vom 2. 7. 1889 (Reg.Bl. S. 217) die vier Kreise.
[18]) Bl. f. d. Armenwesen, Nr. 8, 22. 2. 1896.

Erziehungsrecht der Eltern. Die Arbeit der Frauenvereine, die sich noch immer hauptsächlich um die Pflegekinder bekümmerten, die nicht aus öffentlichen Kassen unterstützt wurden, konnte immer nur mit Zustimmung der Eltern geschehen. Und gerade die Fälle, wo eine Entziehung des Sorgerechtes gemäß § 1666 noch nicht in Frage kam, bereiteten darum große Schwierigkeiten. Freilich war die Landesgesetzgebung durch die Vorschriften des BGB. an ziemlich enge Schranken gebunden, dennoch aber war von einer einheitlichen, für das ganze Land geltenden Pflegekinderordnung Aenderung der gröbsten Mißstände zu erwarten.

VII. Teil

Vom Kost- und Pflegekindergesetz bis zum Jugendamtsgesetz[1])

Die Erkenntnis der ungenügenden Versorgung der Kinder in fremder Pflege drang erst allmählich durch. Wenn 1907 dem Landtag ein Gesetzentwurf vorgelegt wurde, so bedeutete dies nicht etwa, daß nun, wie im RJWG. ein Recht jedes Kindes auf Erziehung ausgesprochen werden sollte, sondern daß die Polizei ein Eingreifen für nötig hielt. Vom Gesichtspunkt der Ordnung im Staatswesen aus sollte eine einheitliche Regelung getroffen werden. Wenn noch immer die Jugendfürsorge zum Gebiet der Polizei gehörte, so ist dies einmal aus historischen Gründen zu verstehen. Denn ursprünglich war die Aufgabe der Polizei die Herstellung des guten Staatszustands überhaupt, während seit Johann Pütter's 1770 erschienenen Institutiones iuris publici Germanici sich die Loslösung der Wohlfahrtspflege von dem Polizeibegriff durchzusetzen beginnt, und dieser engere Begriff, der durch § 10 II 17 des preußischen Allgemeinen Landrechts aufgenommen wurde, gilt noch heute. In Württemberg fehlt eine gesetzliche Definition des Polizeibegriffs, gewohnheitsrechtlich aber hat sich ein dem § 10 II 17 im allgemeinen entsprechender Begriff herausentwickelt, sodaß auch für Württemberg tatsächlich von dieser Grundlage auszugehen ist. Alle die Vorschriften, die auf dem Gebiet der Jugendfürsorge ergingen, stehen an der Grenze des der Polizei zukommenden Aufgabenkreises. Wollten sie eine Regelung treffen, die der Erziehung der Kinder wesentlich dienen sollte, so bedeutete dies schon eine Ueberschreitung der rein polizeilichen Zuständigkeit. Die Tendenz, im Rahmen des polizeilich Zulässigen zu blei-

[1]) Dazu Kommentar bei Scharpff-Haller, Handbuch des Armenrechts, S. 888 ff.

ben, damit aber das größtmögliche Maß an Schutz zu erreichen, ist aus den Pflegekindergesetzen der verschiedenen Länder aus dem Ende des 19. und dem Anfang des 20. Jahrh. deutlich zu erkennen. Alle bestehenden Gesetze sind Polizeigesetze mit der diesen eigentümlichen Beschränkung auf den reinen Schutzzweck und unter möglichster Wahrung der Rechte der Einzelnen durch geringe Höhe des Schutzalters und Beschränkung auf entgeltlich aufgenommene Kinder. Die Leipziger Ziehkinderanstalt bildet hier eine große Ausnahme. Sie stellt wesentlich ärztliche, rein fürsorgerische Tätigkeit dar und erhält ihr besonderes Gepräge durch die Verbindung mit der Berufsvormundschaft.

Die in Württemberg geplante Erneuerung sollte, nach dem Entwurf, eine Ergänzung des Polizeistrafgesetzes vom 27.12.1872/4.7.1898[2]) bringen in der Weise, daß künftig bestraft werden sollte, wer ein fremdes Kind unter 6 Jahren gegen Entgelt in Pflege nimmt, oder es nach zurückgenommener Erlaubnis in Pflege behält, und wer den polizeilichen Ueberwachungsvorschriften über diese Kinder nicht Folge leistet. Ausgenommen von dieser Vorschrift sollten die Kinder sein, die von einer öffentlichen Armenbehörde in Pflege gegeben waren[3]).

Mit diesem Entwurf blieb Württemberg im Rahmen der Bestimmungen der andern Länder[4]), sowohl was das Schutzalter, als auch was die völlige Eingliederung der Institution in die Polizeitätigkeit betraf. Abgelehnt wurde das Taubesche System der bloßen Anmeldung der Aufnahme, der Ausdehnung der Aufsicht auf unentgeltlich untergebrachte Kinder, und die Verknüpfung mit der Berufsvormundschaft mit ihrer besonderen Absicht auf den Schutz der unehelichen Pflegekinder. Daß die in öffentlicher Armenunterstützung stehenden Kinder nicht betroffen werden sollten, geschah aus praktischen Gründen: Einmal unterstanden sie schon der Aufsicht der Armenbehörde, und zum andern sollte die neue Vorschrift nicht in die Rechte der Behörde eingreifen, die finanziell die Last trug, und eigene Organe zur Aufsicht zur Verfügung hatte.

Die Beratungen, die in den beiden Kammern gepflogen wurden, waren sehr eingehend, und das Ergebnis war ein wesentlich günstigeres, als es die bloße Annahme des Entwurfs gewesen wäre. Wohl jeder Satz des Entwurfs wurde in Frage gezogen; Einigkeit bestand lediglich darüber, daß für die etwa 15000 Ziehkinder in Württemberg etwas wirklich Durchgreifendes getan werden müsse, das die bestehenden Einzelvorschriften an Wirksamkeit überträfe.

Was zunächst den Einbau der ganzen Bestimmung in das Polizeiwesen anlangt, so wurden Bedenken dagegen laut, daß durch das Gesetz die Pflegekinder und die Pflegeeltern unter eine Polizeiauf-

[2]) Reg.Bl. 391; Reg.Bl. 149.
[3]) Verhandl. d. württ. Stände, Beil.Bd. 24, Beil. 26, 1907.
[4]) Wie zu 3; Begründung des Entwurfs.

sicht gestellt würden. Dadurch könnten, so wurde befürchtet, gerade gute Familien abgehalten werden, ein fremdes Kind aufzunehmen. Insbesondere war es das Zentrum, das sich hier für eine Aenderung einsetzte[5]). Der Gemeindewaisenrat wurde als besser geeignetes Organ vorgeschlagen. Die Aufnahme einer solchen Vorschrift scheiterte jedoch. Einmal konnte die Befürchtung, die Polizei könnte Schutzleute zur Erfüllung dieser Aufgaben heranziehen, leicht zerstreut werden durch eine entsprechende Gesetzesbestimmung, nach der andere Personen bestimmt wurden. Zum andern aber handelte es sich bei dem Pflegekinderschutz nach der überwiegenden Ansicht um polizeiliches Gebiet, während der Gemeindewaisenrat, als Hilfsbehörde für das Vormundschaftsgericht begründet und der Dienstaufsicht des Justizministeriums unterstellt, Aufgaben der freiwilligen Gerichtsbarkeit zu erfüllen hat[6]). Durch diesen andern, besser anders scheinenden, Aufgabenkreis wäre freilich die Möglichkeit nicht ausgeschlossen gewesen, den Gemeindewaisenrat zu einem Pflegekinderamt oder zu einer zentralen Fürsorgebehörde auszubauen und ihn für dieses Gebiet der Dienstaufsicht der Verwaltungsbehörden zu unterstellen. Ein Ausbau aber wäre für alle Fälle nötig gewesen, und so wurde aus vorwiegend praktischen Gründen davon abgesehen, eine Loslösung von der Polizei vorzunehmen, denn an die Schaffung eines neuen Amts war bei dem vorgesehenen „Gesetz betr. die Ergänzung des Polizeistrafrechts" nie gedacht worden.

Schwierigkeiten bereitete auch der Begriff der Pflegekinder. Er war in der ganzen bisherigen württembergischen Entwicklung nie festgelegt, und es war auch kein völlig einheitlicher Sprachgebrauch vorhanden. Der Entwurf sprach auch ganz allgemein von einem „fremden Kind", das gegen Entgelt „in Kost und Pflege genommen" ist. Zweifelhaft und im Landtag bestritten war, was der Begriff „fremd" besagen sollte. In Bayern ist dieser Begriff als „nicht bei Verwandten" zu verstehen, und so wollte das Zentrum bei den Landtagsverhandlungen den Begriff auch für Württemberg verstanden wissen, während der Berichterstatter der Justizgesetzgebungskommission der 2. Kammer als „fremde Kinder" alle die bezeichnete, welche nicht von ihren natürlichen Eltern erzogen werden. Dies entsprach auch der Ansicht des Innenministeriums, stieß aber auf Widerspruch beim Minister der Justiz, der in einer so allgemeinen Fassung einen Widerspruch gegenüber §§ 1800 mit 1631 BGB. erblickte, nach welchen der Vormund gleich den Eltern das Recht haben müsse, sein Mündel bei sich zu erziehen. Ein Eingriff in dieses Recht stehe der Landesgesetzgebung nicht zu[7]).

Dieser Einschränkung wird beizutreten sein, insbesondere, da durch die Aufsicht über die Tätigkeit des Vormunds die größten Ge-

[5]) 1. Kammer, 42. Sitzung vom 15. 6. 07.
[6]) Justizminister von Schmidlin in der 2. Kammer, am 27. 6. 1908.
[7]) 2. Kammer, Beil. 218, 17. 6. 1908.

fahren für das Mündel behoben sind. Anderseits ist nicht zu verkennen (und davon ist in den Landtagsverhandlungen nirgends die Rede) daß bei wörtlicher Auslegung der §§ 1800 und 1631 BGB. ein Wirksamwerden eines Landesgesetzes fast ausgeschlossen gewesen wäre: Für jedes Kind war ein Vormund bestellt bezw. eine Person vorhanden, der das Sorgerecht und damit das Aufenthaltsbestimmungsrecht über das Kind zustand, und in dieses Recht griff die neue Regelung überall ein. Es konnte sich also nur um ein Mehr oder Weniger an Beschränkung handeln, und daß dabei dem Vormund, der sein Mündel zu sich nehmen wollte, eine bevorrechtigte Stellung eingeräumt wurde, ist zu billigen, kann aber nicht als zwingende Notwendigkeit für das Landesrecht angesehen werden, da die Voraussetzungen für eine Aufsicht in den beiden Fällen verschiedene waren, und deshalb eine Kollision mit reichsrechtlichen Vorschriften, die dem Privatrecht angehörten, nicht gegeben war.

Die Frage der bei näheren Verwandten untergebrachten Kinder wurde erst wirklich aktuell, als in der Debatte die Bedingung der Entgeltlichkeit für die Notwendigkeit der Erlaubniseinholung fiel. Diese soll deshalb zuerst geprüft werden. Der Einwand gegen eine Streichung dieses Erfordernisses kam hauptsächlich von derselben Seite, die auch die Verwandtenkinder ausschließen wollte von der staatlichen Kontrolle, vom Zentrum. Ihr stimmte aber auch z. B. der Innenminister von Pischek zu, der ebenfalls einen zu starken Eingriff in die Familienrechte darin erblickt[8]). Das einheitliche Schutzbedürfnis aber und die Erkenntnis, daß eine Gefährdung durch unentgeltliche Aufnahme nicht ausgeschlossen werde, führte in der Justizgesetzgebungskommission der 2. Kammer zu der Annahme der Streichung mit 10:4 Stimmen, während die Kommission der ersten Kammer die Entgeltlichkeit beibehalten, aber den Begriff sehr weit fassen wollte[9]). In der endültigen Fassung des Gesetzes wurde die Voraussetzung der Entgeltlichkeit nicht aufgenommen. Damit war aber eine gewisse Notwendigkeit vorhanden, in engem Rahmen Ausnahmen zugunsten naher Verwandter zuzulassen, wie sie denn auch im Gesetz eingefügt wurden.

Die wesentlichste Neuerung aber, die das württembergische Gesetz von allen bisher bestehenden Ordnungen (immer die Sonderstellung des Taubeschen Systems ausgenommen), unterscheidet, ist die Hinaufsetzung des Schutzalters, d. h. des Alters, bis zu dem die Pflegekinder unter dem Schutz des Gesetzes stehen. Die Altersgrenze von 6 Jahren, wie sie im Entwurf vorgesehen war, war gewählt als Alter der beginnenden Schulpflicht, mit der eine Aufsicht des Lehrers einsetzen sollte, und als Beginn der Zeit, wo die größte Gefahr für die körperliche Entwicklung als überwunden galt. Man muß sich hierbei vor Augen halten, daß der Hauptzweck des Gesetzes der war, die

[8]) Beil. 218, 17. 6. 1908.
[9]) Beil. Bd. 24, Ständekammer, Beil. 44.

große Sterblichkeit unter den Pflegekindern einzudämmen. Die Justizgesetzgebungskommission der 1. Kammer hatte das Alter auf 7 Jahre hinaufgesetzt, mit Rücksicht darauf, daß der Schuleintritt bei den körperlich häufig etwas schwachen Pflegekindern oft erst mit 7 Jahren erfolge[10]). Schon der Berichterstatter der 2. Kammer dagegen empfahl eine weitere Hinaufsetzung, weil der Lehrer, insbesondere in den Städten, keinen genügenden Einblick in das Leben der Kinder haben könne, und weil außerdem überhaupt durch das Gesetz „alle diejenigen Elemente von der Erziehung fremder Kinder ausgeschieden werden sollten, bei welchen der Eintritt eines Mißstands im Sinn des § 1666 BGB. auch nur zu befürchten ist“[11]). Die Gefahr der Vernachlässigung in sittlicher Beziehung tritt tatsächlich erst im Schulalter wesentlich stärker in den Vordergrund, sodaß die Beschränkung vom erzieherischen Standpunkt nicht zu billigen war. Zu erklären aber ist sie aus dem ursprünglichen Zweck des Gesetzes und daraus, daß es sich um eine polizeiliche Maßnahme handeln sollte, wie sie auch in andern Ländern bestand[12]).

Diese Bedenken gegen einen Schutz lediglich für die noch nicht schulpflichtigen Kinder gewannen die Oberhand, und die Hinaufsetzung des Schutzalters auf 13 Jahre bezw. das Ende der Volksschulpflicht wurde Gesetz. Damit hatte Württemberg einen Vorsprung vor allen andern Ländern und die Gewähr eines einheitlichen Pflegekinderschutzes. Die Erlaubniserteilung selber mußte vor der Aufnahme des Kindes geschehen sein; eine Meinung, die unverzüglich nachgeholte Erlaubnis für ausreichend erachten wollte, konnte keine Mehrheit für sich gewinnen[13]).

Sollten die wohltätigen Anstalten und Vereine, die bisher fast ausschließlich für die Pflegekinder gesorgt hatten, sich nicht ungerecht benachteiligt fühlen, so mußten ihnen gewisse Ausnahmebestimmungen zugebilligt werden. Deshalb wurde in Art. 1, Satz 2, aufgenommen, daß eheliche Kinder, die sich in der Fürsorge bestimmter vom Ministerium des Innern bezeichneter Anstalten und Vereine befinden, ebenso, wie die von einer öffentlichen Armenbehörde untergebrachten, und diejenigen Kinder, die nur zum Zweck auswärtigen Schulbesuchs nicht bei ihren Eltern sein können, von der Erlaubniseinholung befreit sind. Die Vereine sind lediglich verpflichtet, jährlich ein Verzeichnis der in Betracht kommenden Kinder an den Beamten zu senden, der die Ueberwachung der Fürsorgeerziehung durchzuführen hat[14]). Gegen diese Einschränkung war von den Sozialdemokra-

[10]) Prot. Bd. 24, 16. 5. 1907.

[11]) Beil. 218, 17. 6. 08.

[12]) Das Schutzalter war: in Preußen 6 Jahre (Min.Erl. v. 20. 3. 96), in Bayern 8 J. (Art. 41 PolSt.G.B.), in Baden 7 J. (Pol.StGB. § 98 a), in Hessen 6 J. (Ges. v. 10. 9. 1878 § 1).

[13]) Ständekammer, Prot.Bd. 24, Sitzung vom 16. 5. 1907.

[14]) Vollzugsverfügung vom 8. 12. 1909 (Reg.Bl. S. 374), § 15. Die Anstalten und Vereine sind aufgezählt im Amtsblatt des Min. d. J. vom 10. 12. 1909, S. 457.

ten angegangen[15]) worden, die gegen solche Anstalten und Vereine, da sie meist unter kirchlichem Einfluß standen, mißtrauisch waren. Da aber über die Verhältnisse in den württembergischen Anstalten tatsächlich keine Klagen vorlagen, und zudem auch durch die neue Bestimmung kein völliger Ausschluß jeder Aufsicht entstand, ist sie durchaus gutzuheißen.

Durch die Herausnahme der Pflegekinderschutzbestimmungen aus dem Polizeistrafgesetz und die Verselbständigung als Kost- und Pflegekindergesetz[16]) ist sein Strafcharakter auch äußerlich gegenüber seinem Schutzcharakter weit in den Hintergrund getreten. Die in Art. 3 festgesetzte Strafe bei Zuwiderhandlungen gegen die Bestimmungen des Gesetzes ist nicht Exekutivstrafe, sie kann also nicht mehrfach verhängt werden. Der Vorschlag, von Strafe überhaupt abzusehen und statt dessen Zwangsmaßnahmen zu ergreifen[17]), fand keinen Beifall.

Die Ueberwachung, die die Ortspolizeibehörde durchzuführen hat (Art. 2), ist nicht im Gesetz selbst, sondern in einer besonderen Ministerialverfügung[18]) geregelt, die zur Ausführung des Gesetzes erging. Dort findet sich auch die Bestimmung darüber, was unter einem fremden Kind zu verstehen sei. Es ist dies die Bestätigung der im Landtag hervorgetretenen Meinung: Fremde Kinder sind alle diejenigen Kinder, die bei andern Personen in Kost und Pflege sind, als bei denjenigen, denen nach dem BGB. die Sorge für ihre Person zusteht. (§ 4). Die Aufsicht selber soll durch die Bestimmung des § 9 ff. Min.-Verf. das Odium einer „Polizeiaufsicht" möglichst verlieren, das durch die Uebertragung der Erlaubniserteilung und der Durchführung des Schutzes der Pflegekinder hervorgerufen werden konnte. So wird ausdrücklich das Heranziehen von Schutzleuten abgelehnt, dagegen eine Bestellung von Aerzten und „sonst geeigneten Personen", sowie ein Zusammenarbeiten mit privaten Vereinen als nötig und richtig vorgeschrieben, und insbesondere auf die Notwendigkeit der Mitarbeit von Frauen hingewiesen. Alle diese von der OPB. beauftragten Personen erhalten einen Ausweis, auf Grund dessen ihnen die Kostgeber zu jeder Auskunft über das Pflegekind, sowie zur Zulassung zu ihrer Wohnung und zu dem Pflegekind verpflichtet sind. (§ 7). Die Ueberwachung ist aber mit möglichster Rücksichtnahme auf die Kostgeber, schonend und unauffällig durchzuführen, § 10, eine Bestimmung, deren Inhalt selbstverständlich, aber nicht überflüssig ist. Ein Recht der Kostgeber auf eine bestimmte Behandlung kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden, da immer die Aufsicht führende Person von Fall zu Fall entscheiden muß. Daß die OPB. bei allen Maßnahmen, die sie auf diesem Gebiet ergreift, in enger Zusammenarbeit mit dem Gemeindewaisenrat vorzugehen hat, ist im Gesetz ausdrück-

[15]) 2. Kammer, Sitzung vom 15. 6. 07.
[16]) Vom 16. 8. 1909, Reg.Bl. S. 209.
[17]) 2. Kammer, Sitzung vom 15. 6. 07.
[18]) Vom 8. 12. 09, Reg.Bl. S. 374.

lich betont, hätte aber aus einer vernünftigen Praxis, die nicht zahlreiche Doppelbehandlungen hätte riskieren wollen, auch ohne gesetzliche Bestimmung hervorgehen müssen. (Vgl. Art. 1, Abs. 4, Art. 2, Abs. 2).

Zusammengefaßt ist der Inhalt des Gesetzes, das aus den gründlichen Verhandlungen und Beratungen hervorging, der folgende: Geschützt waren Kinder in fremder Pflege, solange sie volksschulpflichtig waren, dadurch, daß zu ihrer Aufnahme vorgängige Erlaubnis der OPB. nötig war. Ausgenommen sind die Kinder, die in der Fürsorge einer öffentlichen Armenbehörde stehen oder in der bestimmter, vom Ministerium des Innern bezeichneter Anstalten und Vereine, oder die lediglich zum Zweck des Schulbesuchs auswärts in fremder Kost und Pflege sind, und zwar diese Kinder, gleichgültig, ob es sich um eheliche oder uneheliche Kinder handelt. Weiterhin sind ausgenommen von den ehelichen Kindern diejenigen, welche bei Großeltern, Geschwistern oder Geschwistern der Geschwistern der Eltern oder den Ehegatten beider untergebracht sind. Endlich erinnert das Gesetz an das Weiterbestehen aller reichsrechtlichen Vorschriften, die zu umgehen oder abzuändern der Landesgesetzgeber in keinem Fall die Macht hatte.

Die Erlaubnis zur Aufnahme eines Kindes darf nur nach genauer Prüfung solchen Personen erteilt werden, die nach den im Gesetz bestimmten Voraussetzungen zuverlässig erscheinen. Sie ist aus bestimmten Gründen zurücknehmbar. In der Regel ist vor der Entschließung der OPB. der Gemeindewaisenrat zu hören. (Art. 1 des Ges., §§ 1—4 Vollz.Verf.). Die Aufsicht führt ebenfalls die OPB., in den Ausnahmefällen der Anstalts- und Vereinskinder das Ministerium des Innern, und in besonders günstigen Fällen kann die OPB. nach (notwendiger) Anhörung des Gemeindewaisenrats von einer Ueberwachung völlig absehen (Art. 2). Die Art der Aufsichtführung regelt die VollzVerf., §§ 9—13 für die Regelfälle, §§ 14—15 für die Fälle, in denen das Ministerium zuständig ist. Die erstere geschieht an Hand einer Liste, in der alle Pflegekinder verzeichnet sind; der Kostgeber ist verpflichtet, jeden Wohnungswechsel, und zwar regelmäßig vor dem Umzug, ebenso jede Beendigung des Pflegeverhältnisses, und insbesondere den Tod des Pflegekindes und dessen Ursache der OPB. zu melden (§ 8 Vollz.Verf.). Bei Mißständen, die nicht abgestellt werden können, besteht nur die Möglichkeit der Zurücknahme der Erlaubnis. (§ 11).

Die Aufsicht des Ministeriums des Innern führt nach näherer Vorschrift durch Dienstanweisung der mit der Fürsorgeerziehung betraute Beamte unter Mitwirkung der Oberamtsärzte (§ 14). Die betreffenden Vereine haben jährlich ein Verzeichnis der von ihnen versorgten Kinder dem Beamten zu übersenden, und im übrigen selbst für geeignete Ueberwachung der Pflegestellen zu sorgen. Die Ober-

ämter und die Oberamtsärzte haben die Befolgung der Vorschriften zu überwachen (§ 16).

Vor einer Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen des neuen Gesetzes versuchen wir, das Gesetz als ganzes in die politische Situation einzustellen, aus der heraus es entstand. Das Gesetz im Ganzen entsprach einer allgemein anerkannten Notwendigkeit. Daß Mängel tatsächlich vorhanden und eine neue Ordnung nötig war, konnte nicht in den politischen Meinungsstreit gezogen werden. Wohl aber war die Stellungnahme zu der Art, in der Abhilfe geschaffen werden sollte, abhängig von der weltanschaulichen Haltung. Am schroffsten war der Gegensatz dabei zwischen Zentrum und Sozialdemokratie. Das Zentrum mußte stärkste Bedenken dagegen haben, daß der Staat Aufgaben in die Hand nahm, die in die Erziehungsrechte der Familie eingriff, und wodurch außerdem, trotz der vorgesehenen Kautelen, die Tätigkeit der kirchlichen, konfessionell gebundenen Wohltätigkeit bis zu einem gewissen Grad zurückgedrängt wurde. Die Erziehungsaufgaben hat nach der katholischen Auffassung die Familie, unter der Aufsicht und Leitung der Kirche zu erfüllen. Eine Einmischung des Staates soll in möglichst engen Grenzen gehalten werden. Die Sozialdemokratie dagegen gehörte von Anfang an zu den stärksten Befürwortern des Gesetzes, und sie wollte eine möglichst ausnahmslose Durchführung aller Bestimmungen für alle Kinder in fremder Pflege erreichen. Ihr ging die Bedeutung des Staates, als der organisierten Oeffentlichkeit, wie auf allen Gebieten, so auch auf diesem Grenzgebiet von polizeilicher und erzieherischer Schutzmaßnahmen, vor der der Familie und der religiös-kirchlich fundierten Wohlfahrtseinrichtungen. Diese Unterschiede zeigten sich in der Diskussion über die zuzulassenden Ausnahmen, sowohl für Anstalten und Vereine, als auch für Kinder bei Verwandten, wo es sich um die Einbeziehung auch der unentgeltlich untergebrachten Kinder handelte, und wo die Hinaufsetzung des Schutzalters zur Debatte stand. Im letzten Punkt hatte die SPD. allerdings auch eine Reihe von ihr sonst fernerstehenden, insbesondere evangelischen Theologen und Pädagogen auf ihrer Seite, die vom rein pädagogischen Standpunkt eine Hinaufsetzung des Schutzalters für wünschenswert hielten. Die zunächst ablehnende Haltung des Zentrums war aber nicht so stark, daß aus diesem Grunde die Hauptbestimmungen des Gesetzes in Frage gestellt wurden. Die grundsätzlich positive Einstellung zu den Neuerungen brachte es mit sich, daß das Gesetz ohne wesentliche Kompromisse, d. h. ohne eine Einschränkung des Schutzes, wie er den fortschrittlich Denkenden und in der Erziehung Erfahrenen aller politischen Richtungen vorschwebte, verabschiedet werden konnte.

Grundlegende Verschiedenheiten in der Auffassung von dem Sinn des Gesetzes zeigte auch die Diskussion über die Frage, ob auf die Konfessionsgleichheit zwischen Pflegepersonen und Pflegekindern entscheidendes Gewicht zu legen sei. Die Parteien, die sich hierbei

gegenüberstanden, konnten nicht völlig dieselben sein, wie in den schon genannten Fragen. Daß die Sozialdemokratie die Bedeutung der Konfession für gering hielt, rührt daher, daß sie das Gesetz als eine rein sozialpolitische Angelegenheit betrachtete, die mit den Belangen der Kirche nichts zu tun haben dürfe. Die kirchlichen Kreise, und zwar in diesem Falle die beider Konfessionen mußten jedoch den wesentlichen Einfluß der religiösen Erziehung auf die Erziehung überhaupt betonen, und deshalb Berücksichtigung fordern. Wenn dennoch eine diesbezügliche Bestimmung weder in das Gesetz noch in die Vollzugsverfügung aufgenommen wurde, so rührt dies wohl daher, daß die Kollisionsfälle nicht für zahlreich erachtet werden und eine billige Berücksichtigung der Konfession bei der Erlaubniserteilung auch ohne ausdrückliche Vorschrift gegeben zu sein schien. Bei der Prüfung der persönlichen Verhältnisse der Pflegeeltern war ebenfalls darauf Rücksicht zu nehmen. In der Praxis haben sich aus dieser Unterlassung keine bedenklichen Folgen ergeben. Immerhin zeigt sich darin, daß das ganze Gesetz noch nicht in seiner vollen Bedeutung als Erziehungsgesetz erkannt worden war.

Das Gesetz hat unbestreitbare Fortschritte gebracht gegenüber dem früheren Zustand. Dennoch besteht eine große Zahl von Mängeln, die erst später erkannt und abgestellt wurden.

Was zunächst den Kreis der von dem Gesetz erfaßten Kinder betrifft, so ist es einmal die Ausnahmevorschrift zugunsten des Vormunds, die eine, wenn auch nicht sehr große Lücke, darstellt. Im Interesse einer wirklich einheitlichen Regelung wäre es gewesen, auch die Kinder, die der Vormund in eigene Pflege genommen hat, von derselben Stelle beaufsichtigen zu lassen, wie die sonstigen Pflegekinder. Die an sich naheliegende, und in Leipzig schon verwirklichte Verbindung eines Pflegekinderschutzes mit der Regelung der Vormundschaft wurde in diesen Jahren der Beratung des Kost- und Pflegekindergesetzes noch nicht gesehen. Ist in dieser Beziehung das Gesetz in seinen Bestimmungen zu eng, so nimmt es andererseits Wunder, daß die Vorschläge, nahe Verwandte, insbesondere etwa die Großeltern, auch bei unehelichen Kindern, von der Erlaubniseinholung zu befreien oder allgemein den Kreis der befreiten Personen weiterzuziehen, keine Billigung fanden. Dadurch mußte das Gesetz eine gewisse Unpopularität bekommen, die dadurch vermieden hätte werden können, daß eine scharfe Trennung von Erlaubniseinholung und Aufsicht gemacht worden wäre. Dies ist allerdings der einzige Fall, in dem das Gesetz über das Notwendige hinausgeht.

Die Hinaufsetzung des Schutzalters bis zum Ende der Volksschulpflicht ist, wie oben gezeigt wurde, durchaus zu billigen. Im Kreis der für schutzbedürftig erkannten Kinder ist aber das Gesetz noch immer nicht vollständig. Es fehlt noch ein Schutz für solche Kinder, die tagsüber oder nach Schulschluß regelmäßig in Privathäusern, Horten, Krippen u. ä. untergebracht sind. Die Ausnahme, die die Vollz.Verf.

für die ehelichen Kinder eintreten läßt, die lediglich zum Besuch einer auswärtigen Schule in fremder Kost und Pflege sind, könnte deshalb doch bestehen bleiben, aber die völlige Freiheit von jeder Aufsicht für solche Tageskostkinder oder -Heimkinder ist ein zweifelloser Mangel des Gesetzes. Eine derartige Forderung ist allerdings im ganzen Verlauf der Verhandlungen nie aufgetaucht. Auch dies zeigt, daß das Gesetz nicht großzügig genug angefaßt wurde.

Auch bei den Kindern, die tatsächlich unter die Bestimmungen des Gesetzes fallen, zeigt sich ein wesentlicher Mangel in der Art der Durchführung des Schutzes. Dort, wo sich unabstellbare Mängel in einer Pflegestelle zeigen, die ein Belassen des Kindes schädlich erscheinen lassen, hat die OPB. zwar das Recht und die Pflicht, die Erlaubnis zurückzunehmen, und eine angemessene Frist für die Entlassung des Kindes zu bewilligen (§ 11 Vollz.Verf.). Wird einem solchen Befehl nicht stattgegeben, so ist die Pflegeperson zu bestrafen. Ein selbständiges Recht der OPB. aber auf Wegnahme des Kindes in besonders dringenden Fällen ist im Gesetz nicht ausdrücklich anerkannt. Dies ist ein ganz wesentlicher Mangel. Ein selbständiges Recht der OPB., ein Kind wegzunehmen, kann lediglich aus polizeilichen Gesichtspunkten konstruiert werden, und solche Fälle sind äußerst selten. Alle die Fälle aber, die noch nicht einen „polizeiwidrigen" Zustand darstellten, wohl aber eine anderweitige Unterbringung eines Kindes dringend nötig machten, konnten nach damaliger Auffassung nur im Einvernehmen mit den Sorgeberechtigten gelöst werden. Es bestand also immer noch die Abhängigkeit von dem guten Willen dieser Personen, die schon bisher die Arbeit der privaten Vereine so erschwert hatten. Der Grund für diesen Mißstand war der, daß die Handhabung des Verwaltungszwanges noch sehr ungeklärt war, und insbesondere, daß die Erkenntnis noch nicht durchgedrungen war, daß mit Verwaltungszwang vorgegangen werden kann auch wenn für denselben Fall eine Polizeistrafe schon verhängt ist.

Immer wieder kommt die Vorsicht zum Ausdruck, mit der der Staat vorzugehen sich bemüht. Das Gesetz zeigt deutlich den Charakter einer Uebergangszeit. Der Liberalismus des 19. Jahrhunderts hatte seine Blütezeit überschritten, der moderne „Wohlfahrtsstaat" war noch nicht endgültig geschaffen. Ein „Recht des Kindes auf Erziehung", wie es in § 1 RJWG. später festgelegt wurde, konnte und wollte das Gesetz noch nicht festsetzen gegenüber dem Recht der Eltern und in gewissem Umfang auch der Pflegeeltern auf freie Bestimmung der Erziehung. Damit in Zusammenhang steht auch die prinzipielle Schwäche des Gesetzes, das Fehlen einer zentralen Stelle, die für die Betreuung der gefährdeten Kinder zu sorgen hatte, und die durch die Unterstellung dieses Gebietes unter die Polizei nicht ersetzt wurde; mindestens in der äußeren Gestaltung überwog die gefahrverhütende Seite weit über die die Erziehung fördernde.

Die Tätigkeit der privaten Vereine, die sich die Versorgung und Erziehung von Kindern zur Aufgabe gemacht hatten, war aber durch das Gesetz nicht überflüssig geworden. Die ZL. war durch die Uebertragung der Aufsicht über die Anstalts- und Vereinskinder ausdrücklich eingeschaltet. Auch die Zusammenarbeit mit sonstigen Organisationen wurde durch die Vollz.Verf. ausdrücklich betont. — Eine private Organisation, die für das Pflegekinderwesen von Bedeutung war, und eine gewisse Zentralstelle darstellte, wurde noch 1908 neu geschaffen: Der Landesverband für Jugendfürsorge, der sich zusammensetzt aus den ihm beitretenden Jugendfürsorgeverbänden und öffentlichen Körperschaften, und der eng zusammenarbeitet mit der ZL. Auf dem Gebiet des Pflegekinderwesens betätigte er sich hauptsächlich durch die Vermittlung von Pflegestellen. Diese Aufgabe ist insofern wichtig, und daraus ergibt sich auch die Notwendigkeit, diese Einrichtung hier zu erwähnen, als die OPB. selbst lediglich die Erlaubnis zu erteilen hatte, die Aufsuchung der Pflegestellen aber dem Einzelnen selbst überließ. Dieses völlige Fehlen einer amtlichen Pflegestellenvermittlung zeigt wieder, daß alles aktive Tätigwerden der amtlichen Stellen möglichst ausgeschaltet war. Die Tätigkeit der einzelnen Vereine bestand neben dieser Stelle in der alten Weise weiter.

Daß bei der Beratung des Kost- und Pflegekindergesetzes der innere Zusammenhang mit der Regelung des Vormundschaftswesens nicht erkannt worden war, zeigte sich bald als Mangel. Schon 1911 liegt dem Landtag ein Entwurf vor, der auf Grund des Vorbehalts in Art. 136 EGBGB. auch für Württemberg, wie es in andern Ländern schon der Fall war, die Berufsvormundschaft einführen will[19]). Nach dem Entwurf sollte von allen durch Art. 136 ermöglichten Befugnissen Gebrauch gemacht werden, die Einführung aber nicht obligatorisch sein, sondern durch die Satzung einer Gemeinde oder durch Beschlüsse einer Landarmenbehörde herbeigeführt werden können. Als Hauptzweck des Gesetzes ist ausdrücklich der genannt, den Pflegekindern (insbesondere, soweit sie unehelich sind), eine einheitliche Vormundschaft zu ermöglichen[20]). Drei Arten von Vormundschaft waren vorgesehen: einmal die eigentliche Berufsvormundschaft, (Art. 1) und dann die sog. Sammelvormundschaft eines Beamten (Art. 2), endlich noch die Anstaltsvormundschaft. (Art. 7).

Dem Wortlaut des Art. 136 nach sollten allerdings nur solche Kinder unter die Berufsvormundschaft fallen, die in einer von dem Beamten ausgewählten Familie untergebracht sind, während die unter dem Kost- und Pflegekindergesetz stehenden Kinder lediglich unter staatlicher Kontrolle in von privater Seite ausgewählten Familien untergebracht sind. Dieser Fall wurde wohl bei Schaffung des EGBGB. nicht bedacht, und nur deshalb nicht einbezogen, sodaß die An-

[19]) Beil.Bd. 109, Beil. 3 vom 13. 11. 1911.
[20]) Prot.Bd. 93, 2. Kammer, 30. 4. 1912.

wendung auch auf solche Kinder zweifellos durch Auslegung anzuerkennen ist[21]).

Eine Einschränkung verlangten die württembergischen Städte in einer Eingabe des württembergischen Städtetages an den Landtag: Einmal sollte der Staat von den erwachsenden Kosten die Hälfte selbst übernehmen, zum andern nur die Kinder und Pflegekinder unter das Gesetz fallen, die schon vorher in öffentlicher Armenpflege stehen. Die Ablehnung dieses Antrags war deshalb richtig, weil das Gesetz den Gemeinden lediglich die Möglichkeit gibt, die BV. einzuführen, damit auch eine beschränktere Form als die vorgeschlagene umfassende[22]). Tatsächlich könnten unter die allgemeine Berufsvormundschaft nur diejenigen Kinder kommen, die vorher schon in öffentlicher Fürsorge stehen. (Art. 136 EGBGB.).

Der Inhalt des Gesetzes, wie es am 8. 6. 1912 [23]) zustandekam, ist kurz folgender: Ueber die durch Art. 136 EGBGB. zugelassenen Minderjährigen kann durch Satzung oder Beschluß der Landarmenbehörde ein Beamter der Gemeinde oder Landarmenbehörde zum Vormund bestellt werden. (Art. 1). Möglich ist aber auch, daß das Vormundschaftsgericht im einzelnen Fall zusammen mit der Gemeinde oder Landarmenbehörde einen von deren Beamten vor den nach § 1776 BGB. berufenen Personen zum Vormund bestellt. (Art. 2), und zwar fallen unter die Vormundschaft auch die in der Familie ihrer Mutter erzogenen unehelichen Minderjährigen (Art. 3). Wie die Einzelvormundschaft, so dauert auch die Berufsvormundschaft bis zur Volljährigkeit (Art. 4). Auf Antrag des Beamten ist durch das Vormundschaftsgericht ein Einzelvormund zu bestellen. Ueber die in den Anstalten befindlichen Fürsorgezöglinge hat der Anstaltsvorstand die Vormundschaft, und er behält sie auch, wenn die Entlassung vor der Volljährigkeit erfolgt. Dieses letztere war der Gegenstand lebhafter Diskussion, wurde aber im Interesse der Einheitlichkeit und aus dem Sinn der Vormundschaft heraus, die Ersatz für die väterliche Gewalt sein soll, zum Gesetz erhoben. Die Gegengründe, die das Odium der Anstaltszugehörigkeit nicht durch die über die Entlassung hinaus fortdauernde Vormundschaft des Anstaltsvorstands weiter auf den Jugendlichen lasten lassen wollten, konnten dagegen nicht durchgreifen[24]).

Die Hilfspersonen, die schon durch das AGBGB. für den Gemeindewaisenrat vorgesehen waren, sollen und müssen auch für die Berufsvormundschaft erhalten bleiben.

Zu Art. 3 nahm der Landtag eine Resolution an des Inhalts, die Staatsregierung solle darauf hinwirken, daß die Berufsvormundschaft auch über solche uneheliche Minderjährige und Entmündigte

[21]) Vgl. Planck, zu Art. 136 BGB.
[22]) Wie zu 1.
[23]) Reg.Bl. 158.
[24]) Prot. Bd. 93, 2. Kammer, 2. 5. 12.

übernommen werde, die nicht kraft Gesetzes unter Vormundschaft stehen[25]).

Das Gesetz über die Berufsvormundschaft bedeutete eine fast notwendige Ergänzung gegenüber dem Kost- und Pflegekindergesetz. Es ermöglichte erst dessen leichtere und bessere Durchführung, da nun Kompetenzschwierigkeiten gegenüber dem Einzelvormund nicht mehr in demselben Maß zu befürchten und ein Hand-in-Hand-arbeiten da gewährleistet ist, wo von der Ermächtigung des Gesetzes Gebrauch gemacht wird. Ein schwerwiegender Nachteil ist allerdings noch die Trennung des Berufsvormunds, der ein Beamter der Gemeinde oder Landarmenbehörde sein muß, und der Behörde, die die Erlaubniserteilung und die Aufsicht über die Pflegekinder zu führen hatte, der OPB. einerseits und dem Gemeindewaisenrat andererseits, und die Beschränkung auf die unter öffentlicher Fürsorge stehenden Kinder, die durch das EGBGB. gegeben war.

Auf Einzelprobleme der Berufsvormundschaft, deren Bedeutung für das Unehelichenrecht unbestreitbar ist, die aber nicht die Einzelvormundschaft verdrängen soll, sondern nur überall da an ihre Stelle treten soll, wo eine solche nicht oder nicht rechtzeitig eintritt, insbesondere also bei unehelichen Kindern, ist hier nicht einzugehen. Sie ist nicht eine eigentlich zum Schutz der Pflegekinder bestimmte Ordnung aber in ihrer Auswirkung berührt sie dieses Gebiet sehr stark, und deshalb war ihre Erwähnung in diesem Zusammenhang nötig.

VIII. Teil

Das württembergische Jugendamtgesetz und das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG)

vom 8. 10. 1919, Reg. Bl. S. 305

Der ungeheure Menschenverlust des Weltkriegs, die mit den Kriegsverhältnissen zusammenhängende Verwahrlosung der Jugend, um die sich niemand kümmern konnte, ließ das Problem einer einheitlichen staatlichen Jugendfürsorge wieder akut werden. Die Zersplitterung der Stellen, die zu einem Eingreifen verpflichtet waren, wurde als Mangel erkannt, und eine Zentralisation der ganzen Jugendfürsorge an einer Stelle, in dem Jugendamt, (JA.), wie es sich ohne gesetzliche Festlegung in einzelnen Städten schon entwickelt hatte, wurde erstrebt. Diese ganze Bewegung, die schon vor dem

[25]) Beil. Bd. 110, Beil. 183, 13. 4. 12.

Krieg begonnen hatte, nahm ihre Kraft aus einer von der früheren verschiedenen Einstellung zu dem Verhältnis von Staat und Jugenderziehung. War noch im BGB. das durchaus Ausschlaggebende das Recht der Eltern an dem Kinde gewesen, sodaß zu einer Entziehung dieses Rechts (§ 1666 BGB., Artikel 135 EGBGB.) nur bei Verschulden der Eltern oder bei der Gefahr völligen sittlichen Verderbens geschritten werden konnte, so drang nun die Anschauung von dem Recht und vor allem der Pflicht des Staates durch, die Erziehung jedes Kindes zu gewährleisten. „Das Recht des Kindes auf Erziehung" ist die Ueberschrift eines schon im Jahr 1907 verfaßten Artikels[1]), und unter dieser Flagge fochten, ob dies ausgesprochen wurde oder nicht, alle die, die auf eine staatliche einheitliche Regelung der Jugendfürsorge hinarbeiteten.

Eine solche Auffassung steht im Gegensatz zu dem Liberalismus des 19. Jahrh., nicht aber will der Satz eine Geringachtung der Familie und ihrer Erziehungsaufgabe und -Rechte zum Ausdruck bringen. Der Gegensatz zum Standpunkt des BGB. ist vielmehr der: während hier der Staat lediglich Aufsichtsrechte haben sollte (im Vormundschaftsgericht und Gemeindewaisenrat), ist nun sein Recht und seine Pflicht anerkannt, überall da aktiv einzugreifen, wo die Familienerziehung eine Lücke läßt. Das 20. Jahrh. wurde schon als „Jahrhundert des Kindes" bezeichnet. Die Erkenntnis dessen, daß das Kind als solches gewertet werden muß und nicht nur als künftiger Erwachsener hat auch zur Aufstellung des Satzes vom Rechte des Kindes auf Erziehung beigetragen. In die Reichsverfassung, unter die Grundrechte, wurde eine derartige Bestimmung nicht aufgenommen, vielmehr wurden als Absage an Bestrebungen, Ehe und Familie gegenüber dem Bereich des Staates in den Hintergrund zu drängen die Artikel 120 und 121 geschaffen, die eine Bekräftigung und Bestätigung des bestehenden Zustands bedeuten. Daneben aber wurde in Artikel 7 unter die Gegenstände der konkurrierenden Reichsgesetzgebung auch die Jugendfürsorge eingesetzt. Dies war dem Eingreifen der Jugendfürsorgevereine zu verdanken, die schon auf einem im Herbst 1918 abgehaltenen Fürsorgetag in Berlin eine Entschließung gefaßt haben, die auf Errichtung von Jugendämtern (JAe) im ganzen Reich und auf eine Regelung durch Reichsrecht abzielte[2]).

In Württemberg war es eine der ersten Aufgaben des Landtags der Republik, zu dem Entwurf eines Jugendfürsorgegesetzes Stellung zu nehmen. Der Verfasser des Entwurfs, Dr. Blaum, war Hauptreferent auf dem deutschen Fürsorgetag gewesen, und das neue Gesetz sollte eine völlige Umstellung des bestehenden Jugendwohlfahrtsrechts auf den neuesten Stand der Erkenntnis bringen[3]). Die

[1]) Polligkeit, im „Jahrbuch der Fürsorge" Bd. 2, S. 2 ff.

[2]) „Jugendämter als Träger der öffentlichen Fürsorge" S. 182. Friedeberg-Polligkeit S. 35.

[3]) Friedeberg-Polligkeit, S. 38.

Grenzen allerdings, die reichsrechtlich, insbesondere durch das BGB., gezogen waren, konnten durch das Landesrecht nicht überschritten werden.

Die Frage, ob es zweckmäßig sei, trotz der bevorstehenden reichsrechtlichen Regelung noch ein Landesgesetz zu erlassen, wurde im Landtag auch erwogen. Da aber vom Reich eine Antwort auf die Frage, wann ein Reichsgesetz erwartet werden könne, nicht zu erhalten war, wurde zur Beratung und Verabschiedung des Landesgesetzes geschritten. Dies war deshalb umso eher möglich, als das Reichsgesetz als Rahmengesetz gedacht und zu erwarten war, daß in den Grundsätzen sich keine Verschiedenheit zwischen diesem und dem württembergischen Gesetz ergeben würde. Dieses Verhalten wurde dadurch nachträglich gerechtfertigt, daß es nach dem Erlaß des württembergischen Gesetzes noch fast 3 Jahre dauerte, bis das Reichsgesetz erging, und noch 4½ Jahre bis zu seinem Inkrafttreten, während die Verhältnisse zu raschem Eingreifen drängten.

Das württembergische Gesetz ist im Landtag in sehr kurzer Zeit durchberaten und verabschiedet worden. Dies ist ein gewisser Mangel, der auch in den Landtagsverhandlungen schon zum Ausdruck kam. Die wesentlichste Arbeit war im Ausschuß geleistet worden, während der größte Teil der Abgeordneten sich weder über die Bedeutung des Gesetzes im Ganzen völlig im klaren war, noch genaue Kenntnis von der Auswirkung der Einzelheiten hatte. Die relativ gute Organisation, die das Gesetz bringt, ist auf den Verfasser des Gesetzes zurückzuführen, dessen Sachkenntnis weit über Württemberg hinaus anerkannt war.

Für unser Gebiet des Pflegekinderwesens gilt in besonderem Maß auch das, was die Schaffung eines solchen Gesetzes nötig machte: die Zersplitterung war eine große, und die Belassung der Pflegekinderaufsicht bei der Polizei entsprach nicht mehr den Anschauungen der führenden Kreise.

Durch das Gesetz sollte ein JA. geschaffen werden, dessen Organisation aufzuzeigen hier wegen des Vergleichs mit dem RJWG. in kurzen Sätzen nötig ist. Das ganze Land sollte von einem lückenlosen Netz von Jugendämtern überzogen werden, die grundsätzlich in jeder Amtskörperschaft von der Amtsversammlung und in jeder großen Stadt von dem Gemeinderat einzurichten sind. Die Leitung des JA. hat eine Jugendkommission (Art. 1), die aus von der Amtsversammlung gewählten Mitgliedern und aus Mitgliedern von Amts wegen besteht. Notwendig muß ein Viertel der Mitglieder Frauen sein. (Art. 6). Besondere Rechte der Jugendkommission nennt noch Art. 7. Das JA. selber ist nicht kollegialische Behörde, sondern bürokratisch organisiert. Ein hauptamtlicher (männlicher oder weiblicher) Geschäftsführer besorgt die Geschäfte; außer diesem arbeiten hauptamtliche Bezirksfürsorgerinnen und, wo dies nötig ist, freiwillige Helferinnen und Helfer in den Gemeinden. Nach näherer Maßgabe des

Art. 8 haben diese Personen beratende Stimme in den Sitzungen der Jugendkommission, soweit es sich um Angelegenheiten ihres Geschäftskreises handelt. Die JAe. stehen unmittelbar unter dem Ministerium des Innern als Landesjugendamt. Bei dem Ministerium wird ein Landesbeirat für Jugendfürsorge errichtet, der in grundsätzlichen Fragen zu hören ist. (Art. 11 und 12). Das Zusammenwirken der JAe. mit den die gleichen Ziele verfolgenden privaten Vereinen und Anstalten schreibt Art. 10 ausdrücklich vor.

Die Zuständigkeit der JAe. ist in Art. 2 generell festgelegt. Die gesamte Sorge für die Jugendlichen ihres Bezirks bis zu 18 Jahren, beginnend schon vor deren Geburt mit der Schwangerenfürsorge, ist ihnen übertragen. Eine Erweiterung der Zuständigkeit bis zur Volljährigkeit ist durch gesetzliche Vorschrift im Einzelfall möglich. Unter den einzelnen Aufgaben, die die JAe. zu besorgen haben, ist das gesamte Gebiet des Pflegekinderwesens aufgeführt. (Art. 4 Ziff. 2). Außerdem aber übernimmt das JA. die Geschäfte des Gemeindewaisenrats und die Unterstützung, die Fürsorge für Erziehung und Berufsausbildung der elternlosen unehelichen und der dauernd getrennt von beiden Elternteilen untergebrachten hilfsbedürftigen Minderjährigen (Art. 4, Ziff. 3), und auch die Führung von Berufsvormundschaften und Pflegschaften, sowie die Beratung von Vormündern, Pflegern und Beiständen (Art. 4, Ziff. 4) und den Schutz der Minderjährigen vor Verwahrlosung, Mißhandlung und Ausbeutung. Dies bedeutet also die längst vermißte Zusammenfassung. Die Kompetenzstreitigkeiten, die bisher sehr naheliegend gewesen waren, fallen nun weg. Die Gefahr ist nicht mehr vorhanden, daß eine Familie unter drei- oder vierfacher Aufsicht steht und dadurch schon eine Einstellung gegen die amtliche Einmischung geschaffen wird. Die Bedenken, die bei den Landtagsberatungen vor allem gegen die Uebernahme der Geschäfte des Gemeindewaisenrats laut wurden, mußten hinter diesem unleugbaren Vorteil zurücktreten. Es wurde in dieser Beziehung hingewiesen auf die Schwierigkeiten, die sich durch die Unterstellung des Gemeindewaisenrats unter die Dienstaufsicht des Justizministeriums ergaben, und vor allem auf die, die eine Entfernung dieser Geschäfte von der einzelne Gemeinde mit sich brachten[4]). Um hier aber eine bürokratische Erledigung zu vermeiden, wurde Art. 9 eingefügt, der für dieses Gebiet die Einsetzung einer erfahrenen Person durch die Jugendkommission nach Anhörung des Gemeinderats in den Gemeinden vorschreibt, und die Aenderung der Dienstaufsicht war durch Aenderung der landesrechtlichen Vorschrift (Art. 56 AGBGB.) möglich, wie sie in Art. 37 JA.-Gesetz ausgesprochen wurde. Zusammen mit dem JA.-Gesetz wurde ein neues Berufsvormundschaftsgesetz, ebenfalls vom 8. Oktober 1919 Reg.Bl. S. 315, verabschiedet, das nun eine Berufsvormundschaft über sämtliche unehelichen Kinder schuf. Die Vereinbarkeit dieser Möglichkeit mit dem Reichsrecht

[4]) Protokolle Bd. 2, 24. 9. 1919.

(Art. 136 EGBGB.) wurde damit begründet, daß es genüge, wenn die unehelichen Kinder überhaupt einer Aufsicht unterworfen seien[5]). Noch bei dem Gesetz von 1912 war klar ausgesprochen, daß lediglich die in öffentlicher Fürsorge stehenden, d. h. die unterstützten und die Kostkinder der gesetzlichen Berufsvormundschaft unterstellt werden können. Damit, daß nun durch das Gesetz alle unehelichen Kinder unter der Jugendamtsaufsicht stehen, tritt auch die gesetzliche Berufsvormundschaft sofort ein, und so ist sie nun erst eigentlich praktisch geworden, denn von der Möglichkeit der Einführung der Berufsvormundschaft nach Art. 1 des Berufsvormundschaftsgesetzes von 1912 war nirgends Gebrauch gemacht worden, eben weil zu ihrer Einführung noch die Erfüllung von Voraussetzungen nötig war, die oft wertvolle Zeit verstreichen ließen[6]).

Eine Ausnahmevorschrift für die von Armenbehörden untergebrachten Kinder ist nun auch nicht mehr notwendig, da sich die Zuständigkeit des JA. auch auf die Unterstützung der unehelichen und der dauernd von beiden Eltern getrennt untergebrachten Minderjährigen erstreckte, sodaß das JA. in diesen Fällen an die Stelle der Armenbehörde trat.

Aber außer dieser Zentralisation, deren Notwendigkeit, Hauptgrund für die Schaffung des JA.-Gesetzes wie für die der JÄe. überhaupt war, sind auch in der Regelung des Pflegekinderschutzes selbst noch Lücken ausgefüllt worden, die sich in der Zwischenzeit herausgestellt hatten. Bei der parlamentarischen Beratung dieses Abschnittes des JA.-Ges. stellten sich wieder dieselben Gruppierungen heraus wie 10 Jahre vorher. Wieder war es das Zentrum, das die vorsichtige Haltung einnahm, und sogar den Antrag stellte, die Erlaubniseinholung zur Aufnahme eines Pflegekinds nur bei entgeltlicher Unterbringung des Kindes zur Pflicht zu machen[7]). Der Antrag wurde, wie schon im Gesetz von 1909, abgelehnt. Er hätte auch einen großen Rückschritt bedeutet und wäre der neuen inzwischen gewachsenen Auffassung entgegen gewesen, daß jedes Kind ein Recht auf Erziehung und der Staat die Pflicht hat, alle Lücken zu schließen, die die Familienerziehung läßt gegenüber einem einheitlich als Maßstab zu setzenden Erziehungsstandard.

Die Hinaufsetzung des Schutzalters von 13 auf 14 Jahre bezw. das Ende der Volksschulpflicht (Art. 16) bedeutete lediglich eine Angleichung an die reichsrechtlich vorgesehene 8jährige Schulpflicht. Praktisch ist sie nicht von Bedeutung, da schon im Gesetz von 1909 das Ende der Volksschulpflicht als oberste Grenze angegeben war. Wichtig dagegen ist die Einführung des neuen Begriffs „Wartekinder", unter dem diejenigen noch nicht 6 Jahre alten Kinder zusammengefaßt werden, die tagsüber in fremder Kost und Pflege sind. (Art. 16

[5]) u. [6]) Begründung eines Gesetzes über die Berufsvormundschaft, Beilage 195 vom 5. 8. 1919.

[7]) Beilage 207, 23. 9. 1919.

Abs. 2). Durch diese Bestimmung wird nun eine Kontrollmöglichkeit geschaffen auch für alle Bewahranstalten für solche Kinder. „Tagsüber" bedeutet nicht notwendig den ganzen Tag, sondern nach der Vollzugsanleitung[8]), § 54 genügt und ist nötig ein zusammenhängend mindestens 3 Stunden täglich dauernder Aufenthalt, unter Ausschluß gelegentlicher Aufnahme oder einer nicht einmal eine Woche dauernden. Für die meisten der bestehenden Anstalten war zwar zweifellos eine solche Vorschrift nicht erforderlich, aber als überflüssig kann sie doch nicht bezeichnet werden, da ja nicht nur Anstalten — Kinderschulen, Kindergärten, Krippen usw. — sondern auch Private, wenn auch nicht in allzu großer Zahl, betroffen werden. Einer zu großen Beschränkung der Selbständigkeit dieser Anstalten sucht die Vollzugsanleitung dadurch vorzubeugen, daß sie den JAe. empfiehlt, die Anstalten auf ihren Antrag jährlich für das folgende Jahr von der Erlaubniseinholung zu befreien (§ 56). Die Aufsicht des JA. dagegen bleibt bestehen, ist aber durch die Art ihrer Durchführung keine Härte für die einzelne Anstalt.

Ein weiterer als Mangel des Gesetzes von 1909 bezeichneter Punkt wurde ebenfalls jetzt geändert: das JA. hat nun in besonders schweren Fällen ein Recht auf sofortige Wegnahme des Kindes aus der Pflegestelle, und es kann das Kind vorläufig selbst unterbringen. (Art. 19 Abs. 2). Die gesetzliche Festlegung dieser Möglichkeit war längst Bedürfnis, und daß sie nun erfolgte, ist ein Zeichen für das gewachsene Verantwortungsgefühl des Staates gegenüber den Kindern und Ausdruck dafür, daß die Bestimmungen des BGB., die die Rechte der Eltern begründen, nicht mehr als absolute Hemmung für öffentlich-rechtliche Neuregelungen, sogar durch Landesrecht, angesehen wurden. Die Vollzugsanleitung mahnt zu vorsichtiger Anwendung dieses Rechts: die Wegnahme darf stets nur in Fällen unmittelbarer Gefährdung des Kindes erfolgen, wenn keine Zeit zu normaler Pflegestellenänderung mehr wäre, und in der Regel ist dann damit das sofort einzuleitende Sorgerechtsentziehungsverfahren verbunden (§ 63). Diese Verbindung ist aber nicht notwendig, da die Unterbringung durch das JA. nur eine vorläufige Schutzmaßnahme für das Kind, nicht ein Vorgehen gegen die Sorgeberechtigten darstellt.

Neben diesen Erweiterungen, die die Zuständigkeit des JA. erfahren hat, ist aber der Kreis der dem Pflegekinderschutz unterstehenden Personen nach einer Richtung auch eingeengt gegenüber dem Gesetz von 1909. Nach Art. 17 ist eine Erlaubniseinholung zwar nicht nötig, wenn Großeltern, Geschwister oder deren Ehegatten, oder Geschwister der Eltern oder deren Ehegatten ein eheliches Kind bei sich aufnehmen wollen. Dieselbe Ausnahme für uneheliche Kinder einzufügen, schien deshalb auch jetzt nicht ratsam, weil bei diesen eine Aufnahme aus verwandtschaftlichem Pflichtgefühl und aus verwandtschaftlicher Liebe seltener vermutet werden kann. Diese Vorschrift befreit nun

[8]) Vom 16. 7. 1920, Ministerialamtsblatt S. 161.

aber lediglich von der Erlaubniseinholung. Die Aufsicht, die das Jugendamt auszuüben hat, ist davon unabhängig in Art. 13 für alle getrennt von beiden Eltern in dem Jugendamtsbezirk untergebrachten Minderjährigen angeordnet. § 42 der Vollzugsanleitung nennt diese Aufsicht polizeiliche Schutzaufsicht; dem JA. sind also insofern auch polizeiliche Befugnisse übertragen. Nötig ist aber länger als einen Monat dauernde Trennung von beiden Eltern und nicht etwa bloßer Erholungsaufenthalt. Damit das JA. Kenntnis erhält von dem Vorliegen der die Aufsicht begründenden Umstände, sind die Standesbeamten zur Meldung jeder Geburt an das JA. (§ 51), jedes Zu- oder Wegzugs von Minderjährigen unter 18 Jahren an die Schultheißenämter verpflichtet (§ 73). Bei Wegzug eines Minderjährigen, der schon unter JA.-Aufsicht stand, hat das JA. dem JA. des neuen Wohnorts Meldung zu erstatten und alle entbehrlichen Akten zu übergeben, wenn der Aufenthaltswechsel ein dauernder ist. (§ 46). Die Verwandten selbst sind dagegen nicht verpflichtet, von der Aufnahme eines Kindes Mitteilung zu machen. Sowohl Gesetz als auch Vollzugsanleitung schweigen hierüber, und die in § 17 Vollzugsanleitung angekündigte Pflegekinderverordnung, die Näheres enthalten sollte, ist nicht ergangen. Der Grund hierfür war zweifellos der, daß schon 1921 die Beratungen über ein RJWG. im Reichstag begannen. So sind die Bestimmungen der Vollzugsanleitung die einzige allgemein verbindliche Quelle für die Aufsicht des JA. neben den ganz allgemeinen des JA.-Gesetzes. Nach ihnen sind besondere Beamte mit der Aufsicht zu betrauen § 19), und im Außendienst ist es Aufgabe der Bezirksfürsorger(innen), die Aufsicht auszuüben (§ 34). Das JA. des Orts der Pflegestelle führt die Aufsicht auch über die von Anstalten oder Vereinen in Familien untergebrachten Kinder und über die Fürsorgezöglinge, die gemäß § 9 Fürsorgeerz.-Ges. in Familien untergebracht sind. (§ 59).

Die einmal erteilte Erlaubnis ist speziell in verschiedenen Beziehungen. Sie wird erteilt für ein bestimmtes Kind. Dies ist zwar nirgends positiv ausgesprochen, ergibt sich aber schon daraus, daß auf das religiöse Bekenntnis des Pflegekindes Rücksicht zu nehmen ist, und eventuell wenigstens eine freiwillige Pflegeperson des gleichen Bekenntnisses bestellt werden muß. (Vollz.Anl. § 65, JA.-Gesetz Art. 21). Die Frage, in welcher Weise das religiöse Bekenntnis des Kindes bei der Erteilung der Erlaubnis in Betracht zu ziehen sei, gehörte übrigens auch wieder, wie schon 1909 zu den bestrittenen, und das Ergebnis war das Kompromiß, das aber einer Mußvorschrift vorzuziehen ist, wenn auch die Fälle, in denen eine Unterbringung bei Personen anderen Bekenntnisses angebracht und für das Kind förderlich erscheinen wird, nicht allzu häufig sein werden.

Die Erlaubnis ist nur zu erteilen bestimmten Pflegeeltern in bestimmter Wohnung und mit bestimmten Hausgenossen. Die Anordnung, daß auch bei den Hausgenossen bestimmte Voraussetzungen er-

fällt sein müssen, daß eine Gefährdung des Kindes in gesundheitlicher oder sittlicher Hinsicht nicht in Aussicht steht, ist neu. Sie ist aber zu billigen ebenso in ländlichen wie in städtischen Verhältnissen, und als weitere Schutzvorschrift zu begrüßen. (Art. 18). Fällt irgend eine der wesentlichen Voraussetzungen weg, so kann, wie schon nach dem Gesetz von 1909 die Erlaubnis zurückgenommen werden, und die Beschwerde gegen die Zurücknahme der Erlaubnis hat, ebenso wie die gegen die sofortige Wegnahme des Kindes keine aufschiebende Wirkung. (Art. 20). Beschwerdebehörde ist das Ministerium des Innern. Von dem Grundsatz der Spezialität ist als berechtigte Ausnahme schon genannt die Bestimmung der Vollz.Anl., nach der die Bewahranstalten generelle Erlaubnis erhalten können.

Diese Neuordnung der Jugendwohlfahrt und der Jugendfürsorge trägt trotz ihrer unverkennbaren Vorzüge an sich noch die Mängel, die ein bahnbrechendes Gesetz notwendig haben muß, das als Landesgesetz an reichsrechtliche Schranken gebunden ist, die den Anschauungen der Zeit nicht mehr voll entsprechen. Es mußte deshalb an einzelnen Stellen die nötige Großzügigkeit fehlen. Zum andern aber fehlt es nicht an einzelnen Uebertreibungen der amtlichen Tätigkeit, so wenn den Standesbeamten die Meldung jeder Geburt an das JA. und den Schultheißenämtern die Mitteilung von Zu- oder Wegzug jedes Minderjährigen unter 18 Jahren vorgeschrieben wird. Im Ganzen aber konnte das Gesetz durchaus die Gewähr bieten für eine einheitliche, gute Erledigung der Staatsaufgaben auf dem Gebiet der Jugendwohlfahrt. Die starke Veramtlichung aller dieser Aufgabenkreise entsprach der Haltung der Zeit nach dem Umsturz von 1918. Die Auswirkung des Gesetzes im einzelnen läßt sich allerdings nicht aufzeigen, da die Entwicklung zu rasch unterbrochen wurde durch die Neuregelung vom Reiche aus, die 1922 erfolgte, während die Umstellung auf den Stand des JA.-Gesetzes in Württemberg noch im Gange war. Der große Vorteil aber, den Württemberg davon hatte, daß ein in den Grundlinien dem Reichsgesetz entsprechendes Landesgesetz schon bestand, ist der, daß die Hauptarbeit der Neuorganisation schon geleistet war, als das RJWG. in Kraft trat, und lediglich noch ein Angleich nötig war.

Auch in Preußen war schon am Ende des Kriegs die Erkenntnis durchgedrungen, daß eine Neuorganisation der Jugendfürsorge nötig sei. So wurde 1918 dem Parlament ein Entwurf vorgelegt, der ebenfalls die Schaffung von JAe. als zentralen Behörden für die Jugendfürsorge vorsah. Zum Gesetz geworden ist er aber nicht, einmal aus den allgemeinen Gründen, die jedem Landesgesetz entgegenstanden, und zum andern aus der Erkenntnis der Notwendigkeit reichsrechtlicher Regelung. Hätte schon ein Gesetz des größten Gliedstaates bestanden, so wäre das Interesse an einem Reichsgesetz wesentlich geringer gewesen. Durch die Novemberrevolution wurden die Verhandlungen unterbrochen, und sie wurden nicht mehr aufgenommen, nach-

dem die Aufnahme der Jugendwohlfahrt in die Gesetzgebungskompetenz des Reichs durch die Weimarer Verfassung die reichsrechtliche Regelung erwarten ließ. So wurde der preußische Entwurf als Grundlage genommen zur Ausarbeitung des Entwurfs eines Reichsgesetzes, der am 15.3.1921 als Reichstagsdrucksache veröffentlicht wurde[9]), und vom 15.4.1921—1.2.1922 im Sonderausschuß des Reichstags beraten wurde. Wesentliche Aenderungen gegenüber dem Entwurf hat das Gesetz nicht erfahren, und die Bedenken und Gegenvorschläge des Reichsrats, die vorwiegend finanziellen Gesichtspunkten entsprangen, in zweiter Linie aus dem Bestreben hervorgingen, die möglichste Selbständigkeit der Länder zu wahren, wurden im wesentlichen nicht geteilt. Es hatte sich um die Uebernahme aller Mehrkosten, die durch die Einführung des Gesetzes entstehen auf das Reich gehandelt, ferner hatte der Reichsrat die Schaffung eines Reichsjugendamtes abgelehnt, und die bestehenden landesrechtlichen Bestimmungen über die Vormundschaftsgerichte aufrecht erhalten wollen[10]).

Der Geist, aus dem heraus der Entwurf des RJWG. entstanden war, und die Gesinnung, die dahinter stand, war keine andere als die, die zu dem württembergischen Jugendamtgesetz geführt hatte. Grundlegend und programmatisch ist die Bestimmung des §1: „Jedes deutsche Kind hat ein Recht auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit." War dieser Satz im württembergischen Gesetz nur implicite enthalten, da das Gebiet des Familienrechts zur Kompetenz der Reichsgesetzgebung gehört, so sollte es in dem neuen Gesetz ausdrücklich gesagt werden. Der Satz sollte Ausdruck dafür sein, daß nicht mehr nur rein naturrechtlich jedes Kind einen Anspruch, ein Recht auf Erziehung haben soll, sondern daß der Staat dieses Recht anerkennt und beim Fehlen oder Versagen der natürlichen Erzieherin, der Familie, in diese Lücke selbst eintreten will. Schon dieser erste Satz des RJWG. zeigt, wie das ganze Gesetz unter dem Gegensatz derer stehen mußte, die einer Einmischung des Staates in Erziehungsfragen grundsätzlich fern standen, und derer, denen die Erziehung durch die Familie sekundär war. Das Ergebnis fiel zugunsten der Familienerziehung, und die politische Linke war über das Gesetz, wie es schließlich zustande kam, enttäuscht[11]). Daß der Satz von dem Recht des Kindes auf Erziehung vorangestellt wurde, hat aber noch eine weitere Bedeutung. Hatte die Sorge für die Jugend, soweit sie Sache behördlicher Tätigkeit war, in den früheren Zeiten in armenrechtlichen und polizeilichen Maßnahmen bestanden, so will im Gegensatz dazu das RJWG. der Jugendwohlfahrt und der Jugendfürsorge dienen, unabhängig davon, ob armenrechtliche Hilfsbedürftigkeit vorliegt oder Voraussetzungen polizeilichen Einschreitens gegeben sind. Damit tritt der Staat an die Seite der zahlreichen kirchlichen und privaten Vereinigungen, die schon lange

[9]) u. [10]) Anl. Bd. 366, Drucksache 1666.
[11]) Band 355, Sitzung vom 13.6.1922, S. 7801.

ihre Aufgabe als Erziehungsaufgabe erkannt hatten. Er tritt an ihre Seite, aber er verdrängt sie nicht, das ist der weitere Gesichtspunkt, der als Leitmotiv das ganze Gesetz durchzieht. Die freie Wohltätigkeit soll nicht verdrängt, sondern unterstützt werden. Die staatliche Hilfe ist auch hier subsidiär. (§ 1, Abs. 3).

Daß im Rahmen eines Reichsgesetzes auch das Pflegekinderwesen seinen Platz haben mußte, stand außer Zweifel. Eine einheitliche Regelung für das Reich mußte schon deshalb erwünscht sein, weil durch die große Verschiedenheit der Bestimmungen in den einzelnen Ländern die Einheitlichkeit der Erziehung und der Versorgung eines Kindes, das durch Pflegestellenwechsel in ein anderes Land kam, nicht gewährleistet war[12]).

Nach der ganzen Entwicklung konnte es sich nur um eine Regelung im Sinn der Notwendigkeit einer Erlaubniseinholung beim JA. zur Aufnahme eines Pflegekindes handeln, und zur Diskussion stand lediglich die engere oder weitere Begrenzung des Kreises derer, die unter die Bestimmungen fallen sollten.

Die Altersgrenze für den Pflegekinderschutz war im Entwurf, wie im württembergischen Gesetz, auf 14 Jahre angesetzt. In der ersten Lesung der Ausschußberatung wurde eine Hinaufsetzung auf das 16. Lebensjahr beschlossen, aber in 2. Lesung kehrte der Ausschuß zur Regierungsvorlage zurück[13]). Die Gründe, die dafür maßgebend waren, lagen darin, daß Schwierigkeiten entstanden wären bei der Unterbringung solcher 14—16jährigen Pflegekinder in Lehren oder Dienststellen. Diese Begründung bleibt solange richtig, als tatsächlich mit dem Abschluß der Schule der Uebertritt in eine Lehre oder Dienststelle erfolgt. Mit Zeiten aber, in denen diese Möglichkeit nicht mehr ohne weiteres gegeben ist, hatte man bei der Beratung des Entwurfs noch nicht gerechnet. Allerdings läßt das RJWG. den Ländern die Möglichkeit, das Schutzalter hinaufzusetzen (Art. 31), wie überhaupt die Anordnungen des RJWG. als Mindestforderungen zu betrachten sind. Die etwas weitergehende Vorschrift des württembergischen Gesetzes war zweifellos dem Leben eher angepaßt, da nicht das Ende des 14. Lebensjahres, sondern der Austritt aus der Schule einen entscheidenden Einschnitt in das Leben des Kindes darstellt. Praktisch aber entsteht dadurch keine wesentliche Verschlechterung, da in der Regel vom 14. Jahr an bis zum Austritt aus der Schule kein Pflegestellenwechsel mehr eintritt, und außerdem die achtjährige Schulpflicht, die der Grund zu der Hinaufsetzung des Schutzalters gewesen war, in zahlreichen Gemeinden, insbesondere auf dem Land, nicht besteht.

Die Einführung einer Definition des Begriffs „Pflegekind" in einem besonderen Paragraphen am Anfang des ganzen Abschnittes

[12]) Drucksache 1666, S. 1250: Es bestanden 42 Gesetze und Verordnungen in Deutschland!

[13]) Drucksache 3959, S. 4198.

ging aus den Beratungen des Ausschusses hervor, damit gegenüber den verschiedenen Bezeichnungen in den einzelnen Ländern (Halte-, Zieh-, Kostkinder) sich eine einheitliche Benennung durchsetzen könne. § 19 will nicht eine allgemeine, soziologische Bestimmung des Begriffs Pflegekind geben, sondern nur die Fälle klarstellen, in denen der Schutz des RJWG. gewährt wird. „Pflegekind" ist zu denken mit dem Zusatz „im Sinne dieses Gesetzes". Daraus ergibt sich der Unterschied gegenüber den Pflegekinder-Begriffen anderer Gesetze. Im StGB. ist abgestellt auf ein elternähnliches Verhältnis[14]), das auch noch andauern kann, wenn die häusliche Gemeinschaft aufgehoben ist, und das sinngemäß keine Altersgrenze kennt. Auch im AVAVG. ist nach dem Sprachgebrauch des täglichen Lebens zu urteilen, wenn § 103. Abs. 2, auch für die „Pflegekinder" eines Arbeitslosen die Zahlung von Familienzuschlägen vorsieht[15]), und ebenso ist in der Reichsversicherungsordnung (§ 205 a) und der Reichsbesoldungsordnung (§ 14, Abs. 5) die Zugehörigkeit zu der Familie entscheidend[16]).

„Pflegekinder" im Sinn des RJWG. sind die genannten, dauernd oder nur für einen Teil des Tages, jedoch regelmäßig, und nicht nur unentgeltlich vorübergehend in fremder Pflege befindlichen Kinder, mit Ausnahme der in § 21 bezeichneten ehelichen Kinder bei Verwandten bis zum 3. Grad, ohne daß diese Personen auch sonst Kinder entgeltlich oder gewerbsmäßig oder gewohnheitsmäßig in Pflege nehmen, und der an ihrem auswärtigen Schulort einen Teil des Tages oder ganz in solchen Familien, die von der Schulleitung für geeignet erklärt und überwacht sind, untergebrachten Kinder.

Gegenüber der württemberg. Regelung bedeutet diese Ordnung eine Ausdehnung einerseits und eine Einschränkung andererseits. Die Ausdehnung liegt darin, daß die Unterscheidung von Pflegekindern und Wartekindern gefallen und der Schutz auch auf die 6—14 Jahre alten, nur einen Teil des Tages oder doch bloß den Tag über untergebrachten Kinder erstreckt wurde. Daß nun auch bloß vorübergehend, aber entgeltlich untergebrachte Kinder als Pflegekinder gelten (arg. § 19), bedeutet ebenfalls eine Aenderung gegenüber § 53 württ. Vollz.Anl., nach der jeder bloß vorübergehende Aufenthalt von den die Pflegekinder betreffenden Bestimmungen befreit war. Eine Einschränkung ist die Bestimmung des § 21 RJWG., die die ehelichen Kinder bei Verwandten bis zum 3. Grad und die auswärtigen Schüler ausschließt. Die Zulassung dieser Ausnahmen ist ein weiterer Beweis für den Primat der Familienerziehung. Der Kreis der befreiten Personen ist weiter gezogen als im JA.-Gesetz, indem nun nicht mehr bloß einzelne Verwandte und Verschwägerte, sondern alle bis zum

[14]) RGStr. 27, 131.

[15]) R.Vers.Amt, Spruchsenat f. Arb.los.Vers., 11. 7. 28, in: Die Spruchpraxis, Kohlhammer, Stuttgart, 1. Jahrg., Nr. 7, S. 213 f.

[16]) Zum Pflegekinder-Begriff der Fürsorgepflichtverordnung vgl. Baath zu § 9 RFO. Durch Notverordnung vom 6. 6. 1931 (RGBl. I, 279 V. Teil, Kap. VIII, Art. 1, 5, wurde für diese Fälle das Schutzalter auf 16 Jahre erhöht.

3. Grad unter die Ausnahmebestimmung fallen. Einer Ausnützung der Kinder sollte durch die Ausnahme von dieser Ausnahme ein Riegel vorgeschoben werden, und diese Einschränkung macht die Vorschrift des § 21 zu einer für Pflegeeltern und Pflegekinder angemesseneren, als es die des JA.-Gesetzes gewesen war.

Die Bestimmungen, die das RJWG. für auswärtige Schulkinder trifft, sind in Einzelheiten auch andere, wie die des JA.-Gesetzes. Während nach diesem unterschieden wurde zwischen entgeltlich und unentgeltlich untergebrachten Schulkindern, und für erstere Anmeldung der Pflegestelle beim JA. vorgeschrieben war, letztere dagegen völlig aus dem Begriff der Pflegekinder ausgeschlossen waren, unterscheidet das RJWG. Schüler, die unter Kontrolle der Schulleitung untergebracht sind, und solche, die nicht von der Schulleitung beaufsichtigt werden. Erstere fallen nicht unter den Begriff des Pflegekinds, für letztere gilt keine Ausnahme. Die Befreiung der nur tagsüber auswärts in fremder Pflege befindlichen Schulkinder entspricht dem württembergischen Recht insofern, als von den nicht völlig bei Fremden verpflegten Kindern durch das JA.-Gesetz nur die noch nicht 6jährigen geschützt waren.

Soweit nach §§ 19 und 21 ein Kind unter den Begriff „Pflegekind" fällt, ist zu seiner Aufnahme die vorherige, in dringenden Fällen auch unverzüglich nachträglich einzuholende Erlaubnis nötig, und zwar ist auch in den Fällen, wo eine Familie mit einem Pflegekind neu in den Bezirk eines JA. zuzieht, unverzüglich Erlaubnis einzuholen. Bei den Kindern, die unentgeltlich in vorübergehende Bewahrung genommen und die in § 19 von dem Begriff der Pflegekinder ausgeschlossen sind, genügt und ist erforderlich die Anmeldung bei dem JA. Zuständig ist das JA. des gewöhnlichen Aufenthalts der Pflegeperson. Auch in diesen Bestimmungen sind kleine Aenderungen gegenüber der württembergischen Regelung enthalten. Das JA. hatte einmal eine Frist von 24 Stunden für die unverzüglich nachgeholte Erlaubnis gesetzt (Vollz.Anl. § 55), zum andern bei bloßem Verzug in andern JA.-Bezirk Meldung von Amt zu Amt genügen lassen (Vollz.-Anl. § 46), und endlich waren, wie schon bemerkt, die vorübergehend untergebrachten Kinder überhaupt nicht zu den Pflegekindern gezählt worden.

Die Voraussetzungen für die Erteilung, das Erlöschen und den Widerruf der Erlaubnis aufzustellen ist den Landesregierungen überlassen, da und solange keine Ausführungsvorschriften von der Reichsregierung mit Zustimmung des Reichsrats ergangen sind. (§§ 22, 15). Daß der Widerruf der Erlaubnis erfolgen kann, wenn es das körperliche, geistige und sittliche Wohl des Kindes erfordert, (§ 22), und daß bei Gefahr im Verzug das JA. ein Kind sofort aus der Pflegestelle wegnehmen und vorläufig anderweitig unterbringen kann, (§ 27) entspricht den Bestimmungen des JA.-Gesetzes.

Ein Rückblick auf den Teil der Pflegekinderschutzvorschriften, der die Fälle aufzeigt, in denen eine Erlaubniseinholung nötig ist, und die Zurücknahme und den Widerruf der Erlaubnis regelt, zeigt grundsätzlich und weitgehend auch im Einzelnen Uebereinstimmung zwischen RJWG. und JA.-Gesetz. Die Aenderungen beziehen sich weder auf einen großen Kreis von Kindern (am wichtigsten ist die Ausdehnung des Schutzes auf Tagespflegekinder von 6—14 Jahren und der Wegfall der Sonderstellung des Vormunds) noch ist daraus in irgendeinem Punkt eine Aenderung der Gesinnung zu sehen, die schon die Gesetzgeber des JA.-Gesetzes leitete. Einzelne Aenderungen, wie die der Festlegung der Altersgrenze auf 14 Jahre, sind aus praktischen Gründen der leichteren Kontrollmöglichkeit erfolgt.

Das RJWG. ordnet in einem besonderen Teil des 3. Abschnitts unter Ziffer 2 die Aufsicht über die Pflegekinder. Der Aufsicht des JA. unterstehen nach § 24 die Pflegekinder und auch diejenigen unehelichen Kinder, die bei der Mutter sind. Das Nähere über die Durchführung der Aufsicht regeln, da reichsrechtliche Vorschriften nicht ergangen sind, die Landesjugendämter. Befreiungen von dieser Aufsicht sind möglich: Befreit werden können: a) Alle Pflegekinder, wenn im Einzelfall die Voraussetzungen vorliegen, unter denen die Landesjugendämter (da reichsrechtliche Vorschriften gemäß § 15 nicht ergangen sind) die Befreiung zulassen; (§ 25, I); b) Uneheliche Kinder, die in der Stiefvaterfamilie mit aufwachsen, und den Namen des Mannes der Mutter führen, und Kinder, die von Großeltern oder Vormund verpflegt werden § 25, III). Befreit werden sollen in widerruflicher Weise uneheliche Kinder, wenn und solange sie sich bei der Mutter befinden und ihr Wohl gesichert ist (§ 25, II). Damit, daß ein Kind der Aufsicht des JA. untersteht, ist für die Pflegeperson die Verpflichtung verbunden, dem JA. Aufnahme, Abgabe, Wohnungswechsel und Tod des Kindes nach näherer Vorschrift der Landesjugendämter (bezw. gemäß § 15 RJWG.) unverzüglich zu melden (§ 26).

Daß die Regelung der Pflegekinderaufsicht gesondert erfolgte, ist zunächst ein systematischer Unterschied gegenüber dem JA.-Gesetz. Nach diesem übte das JA. die Aufsicht über alle unehelichen und getrennt von beiden Eltern untergebrachten Minderjährigen aus (Art. 13). Dieser Artikel steht vor dem, der die Erlaubniseinholung zur Aufnahme von Pflegekindern vorschreibt. Der Aufsicht unterlagen also auch Kinder, die bei nahen Verwandten untergebracht waren und deshalb weder eine Aufnahmeerlaubnis, noch eine Anzeige durch die Pflegeeltern nötig war. Befreiungen von dieser allgemeinen Aufsicht waren weder im Gesetz noch in der Vollz.Anl. vorgesehen. Dies ist ein grundsätzlicher Unterschied gegenüber dem RJWG.: Das Aufsichtsrecht des JA. erstreckte sich nach dem JA.-Gesetz auf einen größeren Kreis von Familien, als nach dem RJWG.; die Aufsicht war nicht die besondere Pflegekinderaufsicht, sondern eine ganz allgemeine polizeiliche Aufsicht über alle für gefährdet gehaltenen Kinder.

In diesem Punkt zeigt sich, daß sich die Bewegung, die dem Staat möglichst weitgehende Eingriffsrechte geben wollte, sich schon bei der Beratung des RJWG. nicht mehr in dem Maße durchsetzen konnte, als 3 Jahre früher, bei den Beratungen des württembergischen Gesetzes.

Wenn bisher von Pflegekindern die Rede war, so handelte es sich immer um Kinder, die in Familien untergebracht waren. Für diejenigen, die in Anstalten untergebracht sind, gilt auch nach dem RJWG. Besonderes: Nach § 29 haben Anstalten, deren Eignung zur Aufnahme von Kindern nicht dadurch ausgeschlossen ist, daß das LandesJA. entsprechende Tatsachen festgestellt hat, einen Anspruch auf Befreiung von den Bestimmungen der §§ 20—23. Die Aufsicht führt in diesen Fällen das LandesJA., und dessen Aufsichtsbefugnisse regelt die Landesgesetzgebung. Auch Kinder, die von Jugendwohlfahrtsvereinigungen beaufsichtigt werden, die das LandesJA. zu dieser Arbeit für geeignet erklärt hat, unterstehen den Vorschriften über Pflegekinder nur soweit, als das LandesJA. dies bestimmt. (§ 29, II). Dem Landesrecht steht es zu, an Stelle des LandesJA. die oberste Landesbehörde für zuständig zu erklären.

Eine letzte Ausnahme gilt für Kinder, deren Unterbringung in Familien von andern zuständigen Behörden (z. B. andern JAe., Fürsorgestellen der RFV.)[17]) angeordnet ist. Für diese Kinder sind die unterbringenden Behörden auch hinsichtlich der Erlaubniserteilung und Aufsichtführung zuständig, wenn sie nicht durch die zuständige Behörde auf das örtliche JA. übertragen sind (§ 28).

Nach dem JA.-Gesetz waren Kinder, die in den Anstalten und von den Vereinen, die das Ministerium des Innern ausdrücklich bezeichnete, untergebracht waren, von der Erlaubniserteilung befreit, jedoch zur Anmeldung der aufgenommenen Kinder blieben Anstalten und Vereine verpflichtet. Ein Anspruch der Anstalten auf Befreiung, wie er nun durch das RJWG. begründet wurde, bestand nach JA.-Gesetz nicht. Die Aufsicht über die Anstaltskinder dagegen war ebenso geregelt, wie nun nach dem RJWG., dagegen führte das örtlich zuständige JA. ohne weiteres die Aufsicht über alle Kinder in Familienpflege, ob sie auch von Vereinen oder Behörden untergebracht waren, und eine besonder Delegation war dazu nicht nötig.

Von den behördlich untergebrachten Kindern endlich hatten durch das JA.-Gesetz lediglich die von den Landarmenbehörden untergebrachten eine Sonderregelung erfahren, insofern die Pflegeeltern solcher Kinder von der Erlaubniseinholung befreit waren. (Vollz.Anl. § 60).

Die Ermächtigung des § 31 für die Landesgesetzgebung läßt einmal weitere Schutzmaßnahmen für die Kinder, und zum andern Ausnahmen von den Vorschriften der §§ 20—24 für ländliche Bezirke zu.

---

[17]) Friedeberg-Polligkeit, Anm. 2 zu § 28.

Die Strafvorschrift enthält § 30 RJWG., der eine Bestrafung nur auf Grund eines Antrags des JA., das seinen Antrag auch wieder zurücknehmen kann, eintreten läßt. Die Zuwiderhandlungen gegen den 3. Abschnitt des RJWG. sind nun nicht mehr bloße Uebertretungen, die mit einer Polizeistrafe belegt werden, wie dies im bisherigen württembergischen Recht der Fall war, sondern es sind Vergehen, die mit gerichtlicher Strafe belegt sind.

In der Organisation des JA. brachte das RJWG. gegenüber dem JA.-Gesetz eine wesentliche Aenderung. Die JAe. sind zwar, wie bisher schon, Einrichtungen der Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 8). Aber das JA. ist nunmehr kollegiale Behörde, und § 9, II nennt selbst die stimmberechtigten Mitglieder des JA., und bestimmt, daß das Vormundschaftsgericht mit beratender Stimme an den Sitzungen des JA. teilzunehmen berechtigt ist. Im übrigen bestimmt die Satzung des errichtenden Selbstverwaltungskörpers auf Grund landesrechtlicher Vorschriften über Zusammensetzung, Verfassung und Verfahren des JA.[18]).

Das RJWG. sollte am 1. 4. 1924 in Kraft treten. Infolge der schlechten Finanzverhältnisse bei Reich, Ländern und Gemeinden wurden aber durch Verordnung vom 14. 2. 1924[19]) über das Inkrafttreten des RJWG. Einschränkungen zugelassen, die eine Verschlechterung und Zerstückelung des Gesetzes darstellen. Grundlegend ist, daß Reich und Länder bis auf weiteres nicht verpflichtet sind, solche Bestimmungen des RJWG. durchzuführen, die für die Träger der Jugendwohlfahrt neue Aufgaben oder wesentliche Erweiterung der bestehenden darstellen. Die Vorschriften, die die Errichtung besonderer JA. und LJA. den Ländern freistellen, kommen für Württemberg nicht in Betracht, da beide schon bestanden. (Vgl. dazu Art. 1 VO.). Daß ein ReichsJA. nun nicht geschaffen wird, ist nicht allzu tiefgreifend, da dessen Funktionen (§§ 15—17) ohnehin sehr eng bemessen waren. Der Pflegekinderschutz als solcher aber muß auch jetzt durchgeführt werden. Unter den Voraussetzungen des Art. 1 VO. ist allerdings eine Herabsetzung der Altersgrenze unter 14 Jahre möglich. Württemberg wird, glücklicherweise, davon ebenfalls nicht berührt, da schon seit 1919 diese Altersgrenze bestand.

In Württemberg also gilt das RJWG. in seiner ursprünglichen, gesunden Form. Auch die späteren Aenderungen des RJWG. berühren das hier in Frage stehende Gebiet des Pflegekinderschutzes nicht.

Es ist nun noch nötig, die Regelungen zu nennen, die in Württemberg zur Ausführung des RJWG. und zur Anpassung der bestehenden Verhältnisse an die neuen Forderungen ergangen sind.

Zunächst erging das Gesetz zur vorläufigen Ausführung des RJWG. vom 9. 8. 1923[20]), das neu gefaßt und geändert wurde am

[18]) Näheres über die Organisation: S. Friedeberg-Polligkeit, zu §§ 3—18 RJWG.

[19]) Reichs-Gesetzblatt I, S. 110.

[20]) Reg.Bl. S. 355.

29. 3. 1924[21]), das einstweilen den alten Zustand aufrecht erhielt, und seit 23. 11. 1927[22]) besteht das Ausführungsgesetz zum RJWG., das sogenannte Landesjugendwohlfahrtsgesetz, das nun endgültig die Anpassung an das RJWG. bringt. Bei der Debatte im Landtag wurde betont, daß es sich wesentlich um eine organisatorische Neuordnung handle. Der Hauptstreitpunkt war dabei die Stellung des ersten Beamten des JA. innerhalb dieses. Trotzdem sich der Innenminister (Bolz) energisch gegen dessen Beteiligung mit Stimmrecht gewandt hatte, mit der Begründung, dies widerspreche den Gebräuchen in der öffentlichen Verwaltung, wurde ihm in der 2. Lesung Stimmrecht zuerkannt[23]), und dies mit Recht, da er derjenige ist, der die größte unmittelbare Kenntnis und Erfahrung haben wird. Die Organisation des JA. im Einzelnen regelt das Gesetz in Art. 1—9, die hier nicht im Einzelnen aufzuführen sind, wo es sich um den Pflegekinderschutz handelt. Ueber diesen selbst enthält das LJWG. nur wenige Bestimmungen; umstritten war die des § 11, die dem Innenministerium eine generelle Ermächtigung im Sinn des § 31 RJWG. gibt. Ein demokratischer und sozialdemokratischer Antrag hatte eine Streichung erstrebt, da in ländlichen Bezirken keine größere Gewähr für eine gute Versorgung der Kinder gegeben sei. Der Antrag wurde aber abgelehnt und die Bestimmung des Entwurfs aufrechterhalten[24]).

Die Aufsicht über die befreiten Anstalten führen nach Art. 12 Behörden oder Beauftragte des Staats, und das Innenministerium kann die JAe. zur Mitwirkung bei der Aufsicht heranziehen. Daß das Vormundschaftsgericht, an das die Mitteilung von der vorläufigen Entfernung eines Kindes aus einer Pflegestelle zu erfolgen hat (§ 27 RJWG.), das ordentliche Vormundschaftsgericht ist, stellt Art. 10 noch besonders fest. Alles Nähere ist in der Verordnung des Innenministeriums und des Justizministeriums zum Vollzug des LJWG. vom 19. 3. 1928[25]) enthalten. III §§ 13—27 handeln in der Verordnung vom Schutz der Pflegekinder. § 13 zeigt die Erfordernisse des Antrags zur Erteilung der Aufnahmeerlaubnis auf, der beim zuständigen JA. zu stellen ist. Nötig sind Angaben über persönliche Verhältnisse der Antragsteller und des Kindes sowie dessen Eltern bezw. der unehelichen Mutter und des Vormunds. Die Wohnung des Antragstellers und ihre Belegung ist insbesondere zu beschreiben, und der abgeschlossene Pflegevertrag mitzuteilen. Bei Säuglingen ist immer ärztliches Zeugnis mitzuschicken. Für die Erlaubniserteilung sind positive und negative Erfordernisse aufgestellt. Die Erteilung und Versagung der Erlaubnis steht aber immer im Ermessen des JA.; ein Anspruch auf Erlaubniserteilung steht niemand zu. Die Antragsteller selbst, ihre Hausgenossen und ihre Wohnung müssen die Gewähr für

[21]) Reg.Bl. S. 203.
[22]) Reg.Bl. S. 329.
[23]) 2. ord. Landtag, 1924/28, Prot.Bd. 6, 28. 10. 27.
[24]) 2. ord. Landtag 1924/28, Prot.Bd. 6, 28. 10. 27.
[25]) Reg.Bl. S. 23.

gute Versorgung des Kindes nach leiblicher Pflege, nach geistiger, sittlicher und religiöser Hinsicht bieten. Bekenntnisgleichheit ist nicht absolutes Erfordernis, soll aber womöglich gegeben sein. (§ 14). Gewisse Ausschließungsgründe sind absolut vorgeschrieben und in § 15 aufgezählt. Es sind dies einmal Fälle, in denen aus den wirtschaftlichen Verhältnissen der Antragsteller darauf geschlossen wird, daß das Kind nicht richtig versorgt wäre, (a und b), zum andern Teil sind es persönliche Verhältnisse der Antragsteller und ihrer Hausgenossen einerseits und des Kindes andererseits, die so erheblich sind, daß eine Aufnahme nicht erlaubt werden kann. (c—f). Daß in der Regel nur 2 Pflegekinder in der selben Pflegestelle sein sollen, soweit es sich nicht um Geschwister handelt, und daß eine weibliche Person zu ihrer Pflege vorhanden sein muß, entspricht ebenso, wie die sonst angeführten Fälle einer vernünftigen Beurteilung der Lage. Erteilung und (begründete) Versagung der Erlaubnis haben schriftlich zu erfolgen, und die Erteilung unter Hinweis auf die Pflichten, die die Pflegepersonen damit übernehmen und auf ihre Stellung zum JA. (§ 16). Erlöschen und Widerruf der Erlaubnis regelt § 17, und die Pflichten der Pflegeeltern im Einzelnen § 18.

Die Ausübung der Aufsicht wird, wie bisher schon, durch Beauftragte des JA. geführt, die mit amtlich gestempeltem Namensausweis versehen sind, und denen, ebenfalls wie schon nach dem Gesetz von 1909 die Pflegepersonen zu jeder Auskunft verpflichtet sind. (§ 19). Auch die Pflichten der Pflegepersonen (§ 20) entsprechen dem, was schon seit 1909 rechtlich festgelegt war, und seit ältesten Zeiten erwartet wurde und der Kontrolle durch die Oeffentlichkeit unterstand.

Die Anträge auf die nach RJWG. möglichen Befreiungen der Anstalten von der Erlaubniseinholung werden über die Oberämter nach Anhörung der Jugendämter und Oberamtsärzte dem Innenministerium vorgelegt und von diesem entschieden, die der freien Vereinigungen auf Befreiung von der Erlaubniserteilung oder von Erlaubniserteilung und Aufsicht gehen direkt an das Innenministerium. (§ 25). Bei den Anstalten bestimmt das Innenministerium gleichzeitig, mit der Erteilung der Befreiung über die Art, in der die Aufsicht nun geführt werden soll, und es teilt dem JA. des Sitzes der Anstalt die Regelung mit (§ 23). Die auch von der Aufsicht befreiten Vereinigungen haben diese selbst zu führen und vor der Unterbringung eines Kindes dem JA. Mitteilung zu machen unter Anschluß des Pflegevertrags. Ein gewisses Kontrollrecht des JA. bleibt dadurch gewahrt, daß das JA. gegen eine ausgewählte Pflegestelle Einspruch erheben kann, und die Vereinigung, wenn keine Einigung mit dem JA. hergestellt werden kann, das Kind anderweitig unterbringen muß. Es bleibt ihr lediglich die Möglichkeit der Beschwerde (Art. 9 LJWG., § 12 Vollz.Verf.) Auch bleibt dem JA. das Recht der sofortigen Wegnahme eines Kindes (§ 27 RJWG.), wobei allerdings wo-

möglich der unterbringenden Stelle durch vorherige Mitteilung Gelegenheit zu anderweitiger Unterbringung gegeben werden muß.

Eine derartige Vorschrift ist nötig, obwohl sie immer gewisse Härten für die freien Vereinigungen mit sich bringt. In Zweifelsfällen muß eine Instanz als übergeordnet bestimmt sein, und es entspricht der Uebung und der Anschauung vom Wesen der Behörde, daß im Streitfall sie der privaten Stelle vorgeht.

Soll einzelnen Pflegefamilien Befreiung von der Aufsicht erteilt werden, so ist hierfür das JA. zuständig, das sie aber nur ausnahmsweise und nach strengster Prüfung und längerer Bewährungsfrist in jederzeit widerruflicher Weise erteilen soll (§ 22). Daß hierbei größte Vorsicht geboten ist, liegt schon im Wesen dieser Ausnahmevorschrift. Wo von dem Hauptpunkt des Pflegekinderschutzes abgesehen werden soll, müssen besondere Gründe vorliegen.

Entsprechend der Grundhaltung des RJWG. (und schon des JA.-Gesetzes), soll auch auf dem Gebiete der Aufsichtführung eng zusammengearbeitet werden mit den Vereinigungen der freien Wohltätigkeit. Die Vollz.VO. stellt hierfür keine ins einzelne gehenden Vorschriften auf, sondern legt es den JAe. lediglich nahe, solche Vereinigungen heranzuziehen, wie sie das Innenministerium bei der Anstaltsaufsicht heranzieht. (§ 27).

Für die Uebergangszeit bestimmt Art. 28 LJWG. eine Fortdauer der einmal erteilten Erlaubnis zur Aufnahme eines Pflegekindes, bis das JA. sie zurücknimmt, und § 26 Vollz.VO. läßt die auf Grund des JA.-Gesetzes erteilten Befreiungen von Anstalten und Vereinigungen weiterbestehen, bis zum Bescheid über die neuen Anträge, die am 20. 6. 1928 bei Vermeidung des Erlöschens der Befreiung eingereicht sein mußten.

In Ausführung des § 28 RJWG. haben 16 der deutschen Länder d. h. alle außer Württemberg und Lippe, in einer Vereinbarung[26]) beschlossen, dieselben Grundsätze zu befolgen bei der Unterbringung von Kindern in einem anderen Lande. Ein näheres Eingehen auf diese Vereinbarung erübrigt sich, da sie ja für Württemberg nicht praktisch geworden ist. Württemberg ist der Vereinbarung deshalb nicht beigetreten, weil es dem örtlichen Jugendamt auch in allen diesen Fällen die Aufsichtführung überlassen wollte[27]), wie es auch bei Unterbringung in einem anderen JA.-Bezirk des eigenen Landes die Aufsichtführung an das für die Pflegestelle zuständige JA. abgibt. Wenn von der Begünstigung abgesehen wird, die § 28 RJWG. den unterbringenden JA. bietet, so bedeutet dies, daß das Mißtrauen des städtischen JA. gegenüber der Güte der ländlichen, aus dem hauptsächlich diese Bestimmung hervorgegangen ist[28]), in Württemberg nicht besteht. Da in Württemberg alle JAe. gleichzeitig eingerichtet

[26]) R.Min.Bl. vom 20. 1. 1925.
[27]) Schmidt, Anm. 1 zu § 28 RJWG. S. 126.
[28]) Friedeberg-Polligkeit, Anm. 1 zu § 28.

und einheitlich organisiert wurden, besteht zu einem solchen Mißtrauen auch kein Grund, und im Interesse einer einheitlichen Zuständigkeit ist in jedem Fall, wo eine angemessene Durchführung der Aufsicht erwartet werden kann, die Uebertragung auf das örtlich zuständige JA. vorzuziehen, mindestens, wo es sich um die Unterbringung durch JAe. handelt. Bei einer Unterbringung durch andere Behörden dagegen ist ein Interesse dieser an völliger Erfassung der Kinder nicht abzustreiten, und deshalb die Bestimmung des § 28 unbedenklich zu bejahen.

Die Frage, ob auch ausländische Kinder den Schutz der §§ 19 ff. RJWG. genießen, ist noch immer nicht unbestritten, da einerseits § 1 RJWG. nur von deutschen Kindern spricht, andererseits es aber dennoch auf die einzelne Materie ankommen muß. So bejaht Friedeberg-Polligkeit[29]) die Unterwerfung staatenloser und ausländischer Minderjähriger unter die Pflegekinderschutzbestimmungen, da diese einen Schutz der Jugend insgesamt bedeuten und die Verwahrlosung eines Kindes zur Zelle der Verwahrlosung weiterer Kinder werden könnte. Neuerdings stellt sich auch das OLG. Stuttgart[30]) auf diesen Standpunkt, und zwar mit der weiteren Begründung, daß die Bestimmungen des 3. Abschnittes des RJWG. nicht nur das Kind, sondern auch wesentlich die Pflegeeltern berühren, sodaß, wenn diese Deutsche sind, die Zuständigkeit des JA. schon aus diesem Grunde zu bejahen sei. Diesem Urteil, das ein entgegenstehendes AG.-Urteil aufhob, ist beizupflichten, und zwar hinsichtlich beider Begründungen. Die Verwahrlosung eines Kindes zieht die Allgemeinheit in Mitleidenschaft, und gewissenlosen Pflegeeltern darf auch nicht die Möglichkeit der Aufnahme eines ausländischen Kindes gegeben sein.

Zwischen Oesterreich und Deutschland sind alle Zweifel über die Behandlung der Pflegekinder des andern Staates beseitigt: Seit 4. 6. 1932, in Kraft seit 1. 10. 1932, besteht eine Vereinbarung über Pflegekinderschutz und Verkehr in Jugendsachen[31]), nach der jeder Staat den Minderjährigen des andern Staates nach den Vorschriften des Aufenthaltsortes Pflegekinderschutz gewährt. (Art. 1). Nach der oben vertretenen Ansicht wäre eine solche Versicherung für Deutschland nicht nötig gewesen, die Vereinbarung aber bietet darüber hinaus gegenseitigen Schutz und als solche ist sie bemerkenswert. Entsprechende Vereinbarungen mit andern Grenzstaaten fehlen bis jetzt vollkommen; es ist aber zu erwarten, daß überall da, wo ein Schutz der Pflegekinder gesetzlich normiert ist, sich die Ansicht durchsetzt, daß der Pflegekinderschutz nicht nur den eigenen Staatsangehörigen zu gewähren ist.

---

[29]) Ebenda, Anm. 2 zu § 19.
[30]) 23. 11. 32, Strafsenat Aktenz. P 354 v. 1932.
[31]) Reichsgesetzblatt II, S. 197.

IX. Teil

Rückblick und Ausblick

Die Darstellung der Entwicklung des Pflegekinderschutzes in Württemberg ist nun abgeschlossen. Der Weg, der zu den Bestimmungen des RJWG. und des württembergischen LJWG. führte, war kein gerader. Er führte von der sippenmäßigen Verflochtenheit des Einzelnen über die Armen- und Waisenversorgung des frühen Christentums und der Kirche zu Karl dem Großen und seiner bedeutenden Armengesetzgebung. Der Feudalstaat brachte den Zerfall des öffentlichen Verantwortungsgefühls für die sozial oder physisch Benachteiligten, und eine Sorge für die Armen, die dem eigentumsähnlichen Verhältnis des Grundherrn gegenüber seinen Hintersaßen entsprach, und daneben das wahllose Almosengeben der Frommen. Eine Verantwortung des Landesherrn für alle Kinder, nicht bloß für die Waisen und Findelkinder, wie sie schon Karl der Große anerkannt hatte, und um die sich die Kirche immer bekümmert hatte, brachte die Haltung der Reformation und der Polizeistaat, in dem ein heftiges Bemühen zu spüren ist, wahrzumachen mit der „guten Ordnung" des Staatswesens auf allen Gebieten. Noch immer aber ist es der alte Rahmen der Armenversorgung und Vormundschaft, der auch das Gebiet der Pflegekinder mit umfaßt. Schließlich ist es der Pietismus, der neues Leben und neuen Geist in diese Arbeit bringt, und im 19. Jahrhundert eine seltsame Zusammenflut von spätem Pietismus, Aufklärungsideen und -Pädagogik und beginnendem rechtsstaatlichem Denken, die zu neuen Formen führen. Die Mitarbeit des Staates ist nie die eines Führers, sondern die eines Helfers und Unterstützers derer, die an ihn herantreten. Erst bevölkerungspolitische Besorgnisse führten zu einer medizinischen und später polizeilichen Kontrolle der Kinder in fremder Pflege, und aus der polizeilichen Kontrolltätigkeit entwickelte sich auf Grund der neuen sozialfürsorgerischen Erkenntnisse des 19. Jahrhunderts ein System besonderer behördlicher Tätigkeit, das aber immer in enger Verbindung mit privaten Veranstaltungen stand, insbesondere diesen nicht absolut übergeordnet ist.

Die JAe. üben heute alle die (nicht dem Richter zustehenden) Funktionen aus, die sich aus den beiden Grundformen: Vormundschaft und Armenpflege im Lauf der Jahrhunderte zur Fürsorge für die jugendlichen Glieder des Volkes herausgebildet haben. Es bleibt nun die Frage nach der Bewährung der Vorschriften, die in den Jahren nach dem Krieg geschaffen wurden, in den zehn Jahren ihrer Geltung. Auch hier sollen wieder wesentlich die württembergischen Verhältnisse berücksichtigt werden.

Schon bei der Festlegung des Begriffs der Pflegekinder ergeben sich trotz der Definition des RJWG. noch Schwierigkeiten für die Praxis. Der Begriff der Vollpflegekinder ist zwar ganz klar umrissen. Schwieriger ist jedoch abzugrenzen, was unter der „nur einen Teil des Tages, jedoch regelmäßig" bestehenden Pflege zu verstehen ist. Eine authentische Festlegung geschah absichtlich nicht, aber es zeigt sich nun, daß die deutliche Abscheidung des Wartekinderbegriffs des württembergischen JA.-Gesetzes, nach dem eine mindestens 3 Stunden an einem Stück täglich dauernde Pflege nötig war, die Anwendung erleichterte. Die nötige Erlaubniseinholung für solche Kinder wird häufig versäumt, da ein solches Kind in der allgemeinen Meinung nicht als Pflegekind gilt. Kenntnis von dem Bestehen eines solchen Verhältnisses erhält die Fürsorgerin und durch sie das JA. in den meisten Fällen nur durch Zufall. Die Zahl der Kinder aber, die hier in Betracht kommen, ist bei den noch nicht schulpflichtigen Kindern gesunken, seit infolge der Arbeitslosigkeit die Fälle immer seltener werden, in denen beide Eltern nicht zu Hause sind, und bei den Schulkindern nimmt sie ab mit dem Wachstum der Horte. Trotzdem aber eine Aenderung keine große praktische Bedeutung hätte, wäre eine Festlegung der Zeitdauer, die unter einem Teil des Tages zu verstehen ist, nötig, wenn nicht überhaupt auf die Aufsicht über Tagespflegekinder in Familien verzichtet werden soll.

Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich aus den großstädtischen Verhältnissen. Das RJWG. schreibt (wie übrigens schon und noch absoluter Kost- und Pflegekinder- und JA.-Gesetz) die Einholung der Erlaubnis vor Aufnahme eines Pflegekindes vor und läßt nur in dringenden Fällen eine unverzüglich nachgeholte Erlaubnis zu. Eine völlige Durchführung dieses Prinzips wäre nur möglich durch eine Zentralisierung der Pflegestellenvermittlung. Auf dem Lande, vielleicht auch in kleineren Städten, mag die Vorschrift des RJWG. befolgt werden, da hier die nachbarschaftliche Kontrolle einsetzt. In der größeren Stadt aber ist es eine Seltenheit, daß die Regel befolgt wird, und die Ausnahme durchaus zur Regel geworden. Auch hier allerdings ist die Gefahr einreißender Unordnung deshalb nicht allzu groß, weil die große Mehrzahl der Pflegekinder uneheliche Kinder und damit zugleich Mündel des JA. sind. In allen den Fällen aber, wo das JA. (oder eine dazu ermächtigte Vereinigung) nicht selbst die Pflegestelle aussucht, wird die Erlaubnis erst nach der Aufnahme des Kindes eingeholt. Daß wenigstens dies geschieht, dafür bürgt in Stuttgart ein Abkommen mit dem Einwohnermeldeamt, nach dem das Meldeamt dem JA. den Zuzug jedes Kindes bis zu 14 Jahren, das nicht mit seinen Eltern zuzieht, anzuzeigen hat. Allerdings ist dabei eine unnötige Bemühung von JA. und Privaten noch nicht vermieden, da auf den Meldebogen eine Rubrik fehlt, in der eingetragen wird, ob das Kind nicht etwa bei Verwandten untergebracht ist, die zu den nach § 21 RJWG. befreiten gehören. Im

Prinzip aber ist eine solche Uebereinkunft mit dem Meldeamt eine gute und im Interesse zuverlässiger Abwicklung der Geschäfte mindestens eines städtischen JA., fast notwendige Ergänzung.

Diese Tatsache, daß nachträgliche Erlaubniseinholung so häufig ist, führt verbunden mit dem Umstand, daß auch bei größtem Bemühen nicht jeder Fehlgriff in der Auswahl der Pflegestellen vermeidbar ist, zu einem neuen, dem weitaus größten Mißstand, dessen Behebung allerdings auf große Widerstände stößt. Das JA. hat in den Fällen, in denen sich eine Pflegestelle als schlecht erweist, mehrere Möglichkeiten. Die schärfste: sofortige Wegnahme des Kindes nach § 27, ist nur möglich bei Gefahr im Verzug, d. h. wenn aus einem weiteren Verbleib in der Pflegestelle eine unmittelbare Gefährdung des Kindes hervorginge. Dies ist leicht nachzuweisen bei körperlicher Gefährdung, schwer dagegen, wenn die Gefährdung auf erzieherischem, geistigem oder sittlichem Gebiet liegt. Eine solche unmittelbare Gefahr, die die Anwendung des § 27 rechtfertigen würde, wird nur selten vorliegen. Mindestens ist seine Anwendung nicht als Normalfall der Abwehr gegen eine schlechte Pflegestelle zu betrachten. Eine zweite Möglichkeit ist die des Erlaubniswiderrufs. Dabei aber ist das JA. angewiesen auf die Mitwirkung der Pflegeeltern und der Sorgeberechtigten. Gibt die Pflegeperson, der die Erlaubnis entzogen ist, das Pflegekind nicht freiwillig ab, so hat das JA. das Recht, Strafantrag zu stellen. Die Strafe des § 30 aber ist eine gerichtliche Strafe; der Rechtsweg ist also voll geöffnet. So ist es möglich, daß sich eine solche Verhandlung über längere Zeit hinzieht. Andererseits aber ist mit der Verhängung der Strafe nicht gleichzeitig ein Wegnahmerecht verbunden, sodaß es möglich ist, daß die Strafe bezahlt und das Kind weiter behalten wird. Dadurch entsteht zweifellos eine starke Gefährdung des Kindes. Daß dem JA. kein eigenes Recht zuerkannt wurde, selbst Strafverfügungen zu erlassen, geschah, um das Verhältnis zwischen JA. und Publikum eher zu einem Vertrauensverhältnis werden zu lassen. Die völlige Trennung aber hat sich nicht bewährt, und so ist die Frage nach einer Abhilfemöglichkeit zu stellen. Dem JA. selbst Strafbefugnis zu geben, würde wieder eine Rückkehr zu den Zeiten bedeuten, in denen die Durchführung des Pflegekinderschutzes Sache der Polizei war, und gerade das sollte bei der Schaffung der neuen Organisation vermieden werden. Möglich wäre an sich, die Strafe wieder in eine Polizeistrafe zu verwandeln und die Strafbefugnis der Polizei zu übertragen. Eine sachliche Aenderung gegenüber dem Fall, daß das JA. selbst Strafbefugnis hätte, wäre damit aber nicht geschaffen, wohl aber die Trennung von Polizei und Jugendfürsorge gewahrt. Die veränderte Zeitlage brachte auch auf dem Gebiet des Pflegekinderschutzes notwendig Aenderungen mit sich. Die Vollz.Anl. zum LJWG. schrieb zwar generell vor, daß die Erlaubnis zur Aufnahme eines Kindes solchen Personen nicht erteilt werden dürfe, die in öffentlicher Fürsorge stehen. Eine Durch-

führung dieses Satzes würde aber bei der heutigen Arbeitslosigkeit zu großen Unbilligkeiten führen, und deshalb ist die Praxis dazu übergegangen, den Begriff „öffentliche Fürsorge" einzuschränken auf die Armenfürsorge, die Fälle der gehobenen Fürsorge dagegen auszuschließen. Nur in den Fällen, in denen eine Familie ausschließlich von der Arbeitslosenunterstützung leben muß, wird die Erlaubnis auch heute nicht erteilt. Diese Einschränkung der gesetzlichen Vorschrift entspricht durchaus dem Rechtsempfinden, nach dem auch Arbeitslosenunterstützung nicht unter die Kategorie „öffentliche Fürsorge" einzustellen ist, die eine Herabsetzung in der öffentlichen Meinung oder ein Urteil über die Gefährdung eines Kindes in einer solchen Familie zuließe.

Statistische Angaben darüber, inwieweit eine Unterbringung von Pflegekindern in Lehren nach Abschluß der Volksschule durch die Arbeitslosigkeit erschwert wird, lassen sich nicht machen. Offenbar ist es, wenigstens in Württemberg, zu Komplikationen noch nicht gekommen, insbesondere weil die meisten derer, die mit 14 Jahren aufhören Pflegekinder zu sein, noch weiterhin als Mündel in der Obhut des JA. bleiben. Eine Hinaufsetzung der Altersgrenze lediglich aus diesen Berufsgründen erscheint deshalb nicht als nötig. Da es sich die JAe. zur Aufgabe machen, in den Fällen, in denen von anderer Seite nicht vorgesorgt wird, selber dem Minderjährigen für eine Lehrstelle zu sorgen, besteht auch heute noch eine gewisse Gewähr dafür, daß keine leere Zeit entsteht zwischen Schulende und Eintritt in den Wirtschaftsprozeß. Sollte dies allerdings nicht zutreffen, so würde eine Hinaufsetzung der Altersgrenze nötig werden, damit nicht gerade in dem schwierigsten, gefährdetsten Alter dem Jugendlichen die feste Hand der Führung und des Schutzes mangelt.

War bis jetzt die Rede von Einzelfragen, die sich bei der Durchführung der RJWG. ergaben, und bei denen davon auszugehen ist, daß die Organisation wesentlich so bleibt, wie sie durch das RJWG. geschaffen wurde, so ist nun die Möglichkeit einer andern Ordnung zu erwägen, die unter Umständen in Zukunft an die Stelle der heutigen treten könnte.

Die allgemeine Tendenz nach dem Krieg war die einer Veramtlichung, einer Ueberbetonung des Rechts und der Pflichten des Staates oder der Selbstverwaltungskörper und deren Behörden. Heute wird der Ruf wieder lauter nach Zurückschraubung dieser in ihren Grundgedanken bürokratischen Ordnung. Die Notwendigkeit größter Sparsamkeit verbindet sich mit dieser Forderung, und von diesen beiden Gesichtspunkten aus: dem der Geisteshaltung, die sich gegen die Lösung von Problemen durch Organisation richtet, und dem der Knappheit der Mittel, ist auch die Organisation der Jugendfürsorge zu betrachten. Alle Bestimmungen des RJWG. stehen unter dem Fundamentalsatz vom Recht jedes deutschen Kindes auf Erziehung zur körperlichen, geistigen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit. Dieser

Satz steht auch heute noch und für alle Zeiten fest. Seine Begründung ist von verschiedenen Seiten aus möglich, und ihn umzustoßen müßte schon aus dem Grund unmöglich sein, weil jedes verwahrloste Kind eine Gefahr für die Oeffentlichkeit bedeutet.

Bei den Pflegekindern insbesondere handelt es sich weithin um uneheliche Kinder. In dem Maß, in dem die Bedeutung der Familienerziehung im letzten Jahrzehnt gegenüber dem Glauben an die Höherwertigkeit der Erziehung durch den Staat wieder allgemein anerkannt wurde, mußte auch Art. 119 RV. gegenüber Art. 121 RV. stärker in den Vordergrund treten. Förderung der gesunden Familie durch weitgehende Bevorzugung ist die Forderung der Bevölkerungspolitiker und der Eugeniker, die in der Kinderlosigkeit gerade der geistig höchststehenden eine ernste Gefahr für das deutsche Volk sehen.

Sicherlich darf eine Institution, und am wenigsten eine durch Gesetz geschaffene, nichts tun, was irgend dazu beitragen könnte, die uneheliche Fortpflanzung oder die Erzeugung untüchtigen Nachwuchses zu fördern. Aber das JA. ist geschaffen für die Jugend, und das Recht jedes Menschen auf Leben steht den so berechtigten Forderungen, nur oder doch vorwiegend das gesunde Kind in gesunden sozialen Verhältnissen zu fördern, entgegen. Eine Hebung der Volksmoral aber ist unmöglich zu bewirken dadurch, daß die Kinder die Schuld ihrer Erzeuger abzutragen gezwungen werden. Fürsorge für die Jugend, ganz gleichgültig, welcher Herkunft sie sei, ist Pflicht jedes Volkes, menschliche Pflicht und religiöse Pflicht, die auch und gerade den für die Gesellschaft nicht oder in schwächerem Maße Tüchtigen gegenüber zu erfüllen ist.

Problematisch allerdings ist die Beantwortung der Frage: Ist es wirklich Sache des Staates, eigene Organe in so großem Maße zu diesem Zwecke einzusetzen? Mißtrauen gegenüber der Tätigkeit der freien, vorwiegend kirchlichen Verbände, die lange Zeit die Hauptarbeit auf dem Gebiet der Fürsorge geleistet hatten, hatte sich bei der Schaffung des RJWG. verbunden mit der Erkenntnis, daß die freie Tätigkeit nicht zu einem wirksamen Schutz der Jugend ausreiche. Wenn auch das Recht der freien Verbände auf Mitwirkung ausdrücklich anerkannt ist, so ist doch eine Tendenz nach der Vorherrschaft des Amts überall zu beobachten. Es ist richtig, die Lage der Pflegekinder war weithin eine traurige, ehe der Staat sich durch seine Gesetzgebung ihrer annahm, und eine systematische Kontrolle und Aufsicht ist gerade auf diesem Gebiete unzweifelhaft nötig. Darüber aber, daß gerade hier die Persönlichkeit viel wesentlicher ist, als das Amt, herrscht ebenfalls kein Zweifel. Eine Neuordnung der Jugendfürsorge würde darauf achten müssen, mehr noch, als es im RJWG. geschah, daß die Abwälzung von Aufgaben, für die jeder einzelne Volksgenosse sich verantwortlich fühlen müßte, auf eine Behörde immer Gefahren birgt. Eine geistige Gesamttendenz ist heute zweifellos

bemerkbar, die in dieser Richtung geht, die die Idee über die Organisation stellt.

Eine staatliche Oberaufsicht über die Durchführung des Pflegekinderschutzes ist notwendig, und eine Zentralbehörde für die gesamte Jugendfürsorge wird auch in Zukunft bestehen bleiben müssen. Wenn es sich aber darum handelt, worin ein solches Zentrum der gesamten jugendpflegerischen und jugendfürsorgerischen Tätigkeit gesehen werden kann, so muß im Gegensatz zu den vielen Einzelgesichtspunkten, unter denen des JA. heute die unter seiner Zuständigkeit stehenden Jugendlichen betrachtet, der Punkt gefunden werden, von dem aus der gefährdete junge Mensch als ganzer erfaßt wird. Wenn als solches Zentrum der Gemeindewaisenrat angesehen wird[1]), so mag dies zunächst erstaunen, da die Bedeutung des Gemeindewaisenrats im allgemeinen nicht für groß gehalten wird und er sich in der vom BGB. geschaffenen Form, als Hilfsorgan für das Vormundschaftsgericht, nicht in dem Maß bewährt hatte, wie der Gesetzgeber erwartet hatte. Dies schließt aber nicht aus, daß sich aus den ihm gestellten Aufgaben alle Zweige der Jugendfürsorge besser ableiten lassen, als aus irgend einem der übrigen Teilgebiete. Wenn deshalb die Beobachtung richtig ist, daß der Staat seine aktive, direkte Tätigkeit an der Jugend zugunsten einer bloßen Aufsichtsführung über die Tätigkeit von privaten und kirchlichen Vereinigungen einzuschränken geneigt ist, wenn andererseits die Sorge für Kinder, die ohne den natürlichen Schutz der Familie und deshalb gefährdet sind, zu den bleibenden Aufgaben einer verantwortlichen Volksgemeinschaft gehört, so ist einem solchen Vorschlag größte Beachtung zu schenken. Für die württembergischen Verhältnisse würde damit eine Erinnerung an alte Zeiten geweckt, an das Waisengericht, das schon Herzog Ulrich zum Schutz der armen Waisen eingerichtet hatte.

Ob aber eine Aenderung des RJWG. bald zu erwarten ist oder nicht, die Tatsache, daß eine strenge Kontrolle der gesamten Verhältnisse der Personen, die ein fremdes Kind bei sich aufnehmen wollen und eine dauernde Aufsicht durch pädagogisch und jugendpsychologisch geschulte Kräfte nötig ist, bleibt bestehen, und gewisse Schwierigkeiten und Härten, die sich aus einer möglichsten Schonung der privaten Wohltätigkeit einerseits und einer einheitlichen, durchgreifenden Kontrolle andererseits ergeben, werden bei jeder Regelung unvermeidbar sein. Leitsatz jeder Neuordnung muß sein und bleiben der Satz, der nicht durch eine willkürliche Revolution der Begriffe und nicht durch eine radikale Umkehrung alles dessen entstanden ist, was früher Rechtens war, sondern auf dessen Erkenntnis Jahrhunderte formend einwirkten: das Recht jedes Kindes auf Erziehung, in Verbindung mit dem Recht und der Pflicht der Eltern, diese Erziehung zu

[1]) Webler, Die Rolle des Gemeindewaisenrats in der öffentlichen Jugendhilfe. Zentralbl. f. Jug.Recht..., Jahrg. 24, S. 393 ff.

leiten und durchzuführen, und mit der Pflicht der Gemeinschaft, in allen Fällen des Fehlens der elterlichen Erziehung helfend einzugreifen.

Lebenslauf

Ich bin geboren am 14. Oktober 1909 in Stuttgart als Tochter des damaligen Hauptlehrers, jetzigen Direktors Theodor Bäuerle und seiner Ehefrau Klara, geb. Gerlach. 1912 wurde mein Vater Seminaroberlehrer in Backnang. Dort besuchte ich von 1916—1919 die Volksschule. 1919 kehrten wir nach Stuttgart zurück, wo ich bis Frühjahr 1922 das Königin-Olga-Stift (Mädchenrealschule) und bis Frühjahr 1928 das Königin-Charlotte-Gymnasium besuchte und dort im Frühjahr 1928 die Reifeprüfung ablegte. Vom Wintersemester 1928/29 an studierte ich 2 Semester Volkswirtschaft in Heidelberg, darauf nacheinander je 1 Semester Rechtswissenschaft in Tübingen, Königsberg und Berlin, und vom Sommersemester 1931 bis Wintersemester 1932/33 wieder in Tübingen.

Die erste Anregung zu meiner Arbeit entstammt einer kurzen Praktikantenzeit am Stuttgarter Jugendamt. Meinem verehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. von Köhler, danke ich für das große Interesse, das er der Arbeit entgegenbrachte, der Zentralleitung für Wohltätigkeit für die freundliche Erlaubnis, die Akten einsehen zu dürfen und dem Jugendamt sowie dem Stuttgarter Frauenverein für hilfsbedürftige Kinder für die Auskünfte, die mir auf meine Fragen gegeben wurden.